This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

A 767,601

THE UNIVERSITY OF
THE UNIVERSITY OF MICHIGAN
1817
LIBRARIES

Hommage de l'auteur

DU

DE L'ÉTAT

DANS

E ÉCONOMIQUE

PAR

ıond VILLEY-Daniel

POLITIQUE A LA FACULTÉ DE DROIT DE CAEN

COURONNÉ PAR L'INSTITUT

e Rossi — Concours de 1881)

« Le difficile est de ne promulguer que des lois nécessaires, de rester à jamais fidèle à ce principe vraiment constitutionnel de la société, de se mettre en garde contre la fureur de gouverner, la plus funeste maladie des gouvernements modernes. »

(GUILLAUME DE HUMBOLDT).

« *Vaccant Consules!* »

A Monsieur de Foville
Hommage de l'auteur
Edmond Villey

DU

ROLE DE L'ÉTAT

DANS

L'ORDRE ÉCONOMIQUE

PAR

Edmond VILLEY-Desmeserets

PROFESSEUR D'ÉCONOMIE POLITIQUE A LA FACULTÉ DE DROIT DE CAEN

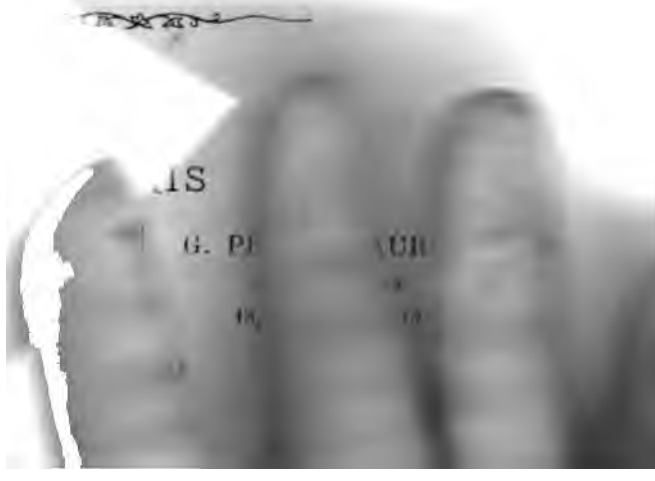
OUVRAGE COURONNÉ PAR L'INSTITUT

(*Prix du comte Rossi — Concours de* 1881)

« Le difficile est de ne promulguer « que des lois nécessaires, de rester « à jamais fidèle à ce principe vrai- « ment constitutionnel de la société, « de se mettre en garde contre la « fureur de gouverner, la plus funeste « maladie des gouvernements mo- « dernes. »

(GUILLAUME DE HUMBOLDT).

« *Caveant Consules!* »



A Monsieur de Foville
Hommage de l'auteur
Edmond Villey

DU

ROLE DE L'ÉTAT

DANS

L'ORDRE ÉCONOMIQUE

PAR

Edmond VILLEY-Desmeseretz

PROFESSEUR D'ÉCONOMIE POLITIQUE A LA FACULTÉ DE DROIT DE CAEN

OUVRAGE COURONNÉ PAR L'INSTITUT

(*Prix du comte Rossi — Concours de* 1881)

« Le difficile est de ne promulguer
« que des lois nécessaires, de rester
« à jamais fidèle à ce principe vrai-
« ment constitutionnel de la société,
« de se mettre en garde contre la
« fureur de gouverner, la plus funeste
« maladie des gouvernements mo-
« dernes. »

(GUILLAUME DE HUMBOLDT).

« *Caveant Consules!* »

PARIS

GUILLAUMIN & Cie
LIBRAIRES-ÉDITEURS
14, rue Richelieu, 14

G. PEDONE-LAURIEL
LIBRAIRE-ÉDITEUR
13, rue Soufflot, 13

1882

JC
229
.V75

693257-12?

AVANT-PROPOS

Pour la première fois, l'Académie des sciences morales et politiques avait à décerner le prix fondé, sous le nom de « *prix du comte Rossi*, » par Mme la comtesse Rossi, dans son testament du 1er décembre 1876.

En couronnant le travail que je publie aujourd'hui, l'Académie m'a fait un honneur dont je sens tout le prix. Mon éminent collègue de la faculté d'Aix, M. Jourdan, ne m'en voudra pas d'ajouter que cet honneur est d'autant plus grand pour moi que je le partage avec lui, un vétéran parmi les lauréats de l'Institut, et dont la science infatigable a abordé avec autant de succès les sujets les plus obscurs du droit romain, la philosophie du droit français et les problèmes de la science économique.

L'Académie avait cru devoir ouvrir la série de ces concours par un large sujet de doctrine, et, sur le

rapport de M. Hippolyte Passy, elle avait proposé cette grande et belle question :

DU RÔLE DE L'ÉTAT DANS L'ORDRE ÉCONOMIQUE.

« *Rechercher et montrer quels sont, dans l'ordre économique, les besoins dont la satisfaction requiert le concours de l'Etat et quelles règles doivent présider à ce concours.*

« *On aura à constater ce qu'a été ce concours aux diverses époques du passé, quelle a été et quelle est, en ce qui concerne ce concours, l'influence de la civilisation, quelles limites lui assigne l'intérêt public chez les nations qui aujourd'hui ont réalisé les plus grands progrès.* »

Dans sa séance du 11 février 1882, l'Académie a statué sur ce concours, et, sur le rapport présenté par M. Emile Levasseur, au nom de la section d'économie politique, elle a décerné le prix du comte Rossi aux auteurs des mémoires inscrits sous les numéros 4 et 5.

Voici le mémoire numéro 5 ; mais voici d'abord la manière dont il a été apprécié par le savant rapporteur ; son jugement est à la fois trop autorisé et trop flatteur pour que je me résigne à le passer sous silence :

Le mémoire n° 5 est un manuscrit de 1,034 pages in-folio, d'une grosse écriture; il porte une double épigraphe : « *Caveant consules. — Le difficile est de ne promulguer que des lois nécessaires, de rester à jamais fidèle à ce principe vraiment constitutionnel de la société, de se mettre en garde contre la fureur de gouverner, la plus funeste maladie des gouvernements modernes* (Humboldt.) » C'est un travail qui se distingue tout d'abord par l'allure vive et dégagée du style : on le lit avec plaisir.

Le plan est peut-être d'une construction moins savante et moins ample que celui du mémoire n° 4 ; mais il est simple, clair et les développements s'y succèdent sans répétitions. L'auteur débute par une longue, nous dirions volontiers par une excellente introduction sur l'Individu et l'Etat. Il passe ensuite en revue, dans une suite de chapitres abondamment nourris, les attributions nécessaires de l'Etat, les attributions naturelles de l'Etat et les fonctions qui ne rentrent ni dans l'une ni dans l'autre de ces deux catégories; il traite, dans une quatrième partie, des règles générales sur l'exécution des services publics et il termine par un aperçu sommaire de l'influence successive de la civilisation sur le rôle de l'Etat. Nous ne critiquerons pas cette fois la place que l'auteur a assignée à l'histoire : sous la forme d'esquisse philosophique qu'il lui a donnée, elle vient à propos appuyer la conclusion. Mais nous comprenons peu la raison d'être de la quatrième partie, qui eût été mieux à sa place dans un traité d'administration; pour déterminer le rôle de l'Etat dans l'ordre économique, nous n'avons pas besoin de nous prescrire le mode de recrutement de ses fonctionnaires (1).

Puisque nous avons commencé par les critiques, nous

(1) Nous avons fait droit à cette juste critique en supprimant cette quatrième partie.

ajouterons immédiatement que le classement des attributions de l'Etat en nécessaires, naturelles et mixtes, ne fournit pas des cadres assez nets; on ne voit pas pourquoi, par exemple, la réglementation des ateliers est classée dans la première, tandis que les travaux publics et les tarifs de douanes le sont dans la seconde.

Ce sont là d'ailleurs des taches légères, qui ne ternissent pas les mérites d'une étude très-approfondie de chacun des points traités dans le mémoire, d'une discussion vive, et d'un sens droit dans les jugements économiques. Le mémoire n° 5, qui ne discute pas les théories à la mode et qui s'attache presque exclusivement aux faits relatifs à la France, diffère beaucoup du mémoire n° 4 par la manière de concevoir le sujet; il n'en diffère pas sensiblement par les principes et par les conclusions. Quoiqu'il fasse paraître plus de chaleur dans son amour de la liberté et qu'il laisse percer un peu plus de défiance à l'égard du gouvernement, il comprend bien la dualité du problème; libre et sociable, les droits de l'homme, dit-il, dérivent de cette double condition; s'il essaie de tracer un idéal, il n'oublie pas que les mêmes lois ne sauraient s'appliquer à des peuples aussi différents que les Français, les Russes et les Chinois, et il en donne lui-même des preuves.

« La liberté de l'individu, dit-il, voilà la règle : liberté limitée, non-seulement par l'égale liberté des autres individus, mais encore par la sociabilité, c'est-à-dire par les nécessités sociales. Or, quel est l'effet de l'intervention de l'État sur la liberté individuelle? C'est de l'anéantir ou du moins de la restreindre. L'État procède par voie d'autorité. » Faut-il s'attacher, avec Kant, Fichte, Humboldt, Bastiat, Dunoyer, à la doctrine de l'individualisme, qu'on a définie le « nihilisme administratif » et qui borne le rôle de l'État à assurer le droit individuel. Faut-il préférer le socialisme,

qui est la doctrine de la félicité de tous confiée à la sollicitude de l'État et qui, depuis Locke, a donné naissance à tant d'écoles très-diverses, ayant cependant toutes pour caractère commun de nier ou d'amoindrir la liberté et la responsabilité individuelles? « S'il faut opter, ajoute l'auteur, je choisis l'individualisme ». Il y a heureusement beaucoup de place entre ces deux extrêmes.

C'est précisément cette situation intermédiaire d'un État se chargeant non-seulement des devoirs de conservation, mais aussi de certains devoirs de progrès, qu'il s'applique à dégager par ses études. S'il parle de progrès par l'État, c'est sans croire, comme M. Dupont-White, que l'État en soit l'unique ou même le principal promoteur ; c'est aussi sans avoir la naïveté d'accepter comme une axiome la proposition du même auteur que les gouvernements aiment bien à être forts, mais que « de se dilater en attributions nouvelles, de se créer des soins nouveaux, des responsabilités plus lourdes, c'est ce qu'ils ne feront jamais de gaîté de cœur. » Il déclare, au contraire, d'une part, que « le progrès est conçu toujours par des individus, et que l'individu a en lui, pour toutes les choses susceptibles d'une rémunération qui réponde à l'intérêt personnel, un moteur de progrès incomparable qui fait défaut à l'État » ; d'autre part, que l'autorité et le budget sont des forces dont les gouvernements peuvent être facilement tentés d'abuser. Il pense néanmoins que l'action et même l'extension de l'action du gouvernement peuvent être nécessaires, à défaut de l'action privée et contribuent au progrès social par un accomplissement intelligent des services publics.

L'auteur distingue trois modes d'intervention de l'Etat dans le mouvement économique : l'action, l'impulsion et la réglementation. Il déclare qu'il s'abstiendra de traiter de la réglementation par crainte d'étendre trop un si long

travail: il est regrettable qu'il ait considéré comme un accessoire un des côtés intéressants du sujet. Il applique au premier mode le principe général que l'Etat ne doit se charger d'un service qu'en tant qu'il est d'intérêt commun et que l'industrie privée a été manifestement reconnue incapable de l'entreprendre: au second mode, le principe que la faveur de l'impulsion ne doit être accordée que lorsqu'un intérêt commun est également engagé et que cette faveur n'aide pas un individu au détriment de ses concurrents, en créant une inégalité choquante; c'est ainsi qu'il consent à voter une subvention à une mission scientifique et qu'il la refuse à une entreprise de bateaux à vapeur.

Les catégories sont malaisées a détermimer dans une matière aussi délicate; chacun les fait un peu à son gré, et le mémoire n° 4 les concevait autrement que l'auteur du mémoire n° 5. Nous craignons que ce dernier n'ait quelque peine à faire entrer dans les siennes les postes dont il approuve plus loin le monopole aux mains de l'Etat, en faisant observer toutefois que l'industrie privée a pu, notamment en Allemagne, avant la suppression du privilége de la famille Tour-et-Taxis, en accomplir les fonctions, et les tabacs, dont l'administration par l'Etat n'a pas d'autre raison d'être que la facilité à percevoir un revenu considérable sur une consommation de luxe.

Ce n'est pas le seul point sur lequel l'auteur sorte de la mesure; mais, dans un sujet aussi vaste, qui fait naître tant de débats et d'oppositions entre les politiques, l'Académie, qui est libérale, ne s'alarme pas de quelques divergences d'appréciations entre des philosophes. Elle exige des concurrents le talent et le bon sens; elle ne leur impose pas de rééditer des articles de foi.

Il faudrait examiner en particulier chaque point traité

dans ce mémoire; c'est ainsi que procédait le mémoire n° 9, mais sans conclure, tandis que le mémoire n° 5 aboutit à une conclusion précise et claire.

Ne pouvant pas suivre l'auteur dans le détail de chacun de ses développements, nous choisirons un ou deux exemples. Ce ne sera ni le travail dans les prisons, parce que l'auteur nous semble avoir disserté trop longuement à ce propos sur une question secondaire; ni le service des phares, des défenses de côtes, des expositions, des travaux de statistique et de topographie, et des routes, qu'il place dans les attributions nécessaires de l'Etat, et sur lequel il écrit en homme intelligent de la pratique, parce qu'il nous paraît avoir trop facilement raison; ni même l'assistance, quoiqu'il semble cette fois moins avisé lorsqu'il demande, au nom de la proportionnalité des charges avec les ressources, que les frais en soient faits par le budget de l'Etat, sans apercevoir les conséquences fâcheuses que l'éloignement de la responsabilité financière pourrait avoir pour ce budget.

Nous aimons mieux dire quelques mots des chapitres relatifs à l'enseignement et aux chemins de fer: deux questions qui ont soulevé de vives controverses en France.

En matière d'enseignement, l'auteur croit au devoir de l'Etat. Il déclare que ce devoir s'étend depuis le plus bas jusqu'au plus haut degré de l'instruction; il ajoute même « que son intervention paraît plus indispensable à mesure qu'on monte plus haut dans l'échelle sociale. » Proposition juste, quand elle a pour corollaire l'obligation de pourvoir largement à l'instruction primaire; il ne convient d'avoir ni une armée sans généraux, ni des généraux sans soldats.

L'auteur accepte non-seulement l'obligation pour l'Etat d'entretenir des écoles primaires, mais l'obligation pour les parents d'instruire leurs enfants, tandis qu'il n'admet

pas la gratuité absolue, qui, soldant tous les frais des écoles publiques par l'impôt, c'est-à-dire par les contribuables, oblige à payer double ceux qui envoient leurs enfants dans d'autres écoles. Il l'admet toutefois pour les pauvres, la considérant, dans ce cas, comme la forme la plus légitime de l'assistance publique. Son système se trouve être ainsi à peu près l'opposé de celui des Etats-Unis : il n'en est pas pour cela moins rationnel.

Modéré, indépendant et logique, l'auteur a pris dans le débat une position où il se tient ferme ; il triomphe facilement d'économistes, dont l'un craint qu'en offrant une entrée gratuite, même restreinte, on ne nuise à l'équilibre d'une population qui ne sent pas encore assez le besoin de l'instruction pour la payer, et dont l'autre, soupçonneux envers l'État, proposait de délivrer aux parents pauvres des bons d'école avec lesquels ceux-ci paieraient les instituteurs de leur choix, sans qu'il fût besoin d'écoles communales. Il n'est pas éloigné même d'accepter, au moins en principe, l'école laïque, non pour ébranler la croyance en Dieu, qu'il considère comme un des fondements moraux des sociétés humaines, mais pour laisser chacun dans son rôle. Il veut qu'à côté de l'enseignement public, il y ait un enseignement libre, vraiment libre, parce qu'il regarde comme un droit la double liberté de recevoir et de donner l'instruction dans les limites du respect dû à la morale, à la liberté d'autrui et à la sûreté de l'État. Il approuve les grades et la collation par l'État; mais il désirerait que toute instruction n'aboutît pas nécessairement à un diplôme : « L'enseignement libre, dit-il, est fatalement obligé de marcher dans les sentiers battus de l'enseignement officiel. Comment des voyageurs, qui tous doivent suivre la même route, pourraient-ils faire des découvertes? »

On pourrait discuter les opinions de l'auteur sur la ma-

tière; on ne peut nier quelles soient bien liées et qu'elles puissent se défendre.

Il défendrait sans doute avec moins de facilité le trait d'esprit qu'il place au début de son chapitre des arts : « Si j'étais ministre des beaux-arts, savez-vous ce que je ferais? Je me suiciderais.... ministériellement parlant; » c'est-à-dire qu'il ne conserverait que les musées et les monuments historiques. Ce serait trop peu; s'il est intéressant d'empêcher la ruine des monuments des temps passés, il faut reconnaître qu'il n'est pas non plus sans intérêt d'élever des monuments et de créer des œuvres qui fassent honneur au temps présent, et que l'État a le plus souvent seul qualité pour les commander.

Sur la question des chemins de fer, que la plupart des mémoires ont abordée et résolue dans un sens contraire à l'exploitation par l'Etat, l'auteur du mémoire n° 5 prend l'attitude d'un homme de sens, proccupé des difficultés d'une situation complexe. Il n'aime pas plus que les mémoires précédents le rôle actif de l'État en cette matière ; cependant il accorde que son action directe peut être justifiée dans l'état social trop peu avancé pour que de grandes associations privées puissent s'y former, qu'on n'est pas en droit de demander à la Russie ou à la Chine de faire ce qu'a fait l'Angleterre, et que, dans tout état social, l'intervention de l'Etat, sous forme de réglements et de surveillance, est légitime pour protéger la liberté de chaque individu contre la puissance d'un vaste monopole constitué par un acte de gouvernement. Il consent que l'État aide l'entreprise, s'il est indispensable de le faire, par une subvention ou par une garantie d'intérêt ; mais il ne veut pas qu'il exploite lui-même, et il motive son opposition par des arguments qui ont été bien souvent produits depuis quelques années sur le coût plus élevé de l'exploi-

tation par l'État (1). sur le petit nombre de lignes administrées de cette façon en Europe, environ 1/6 du réseau, sur la difficulté de traiter d'égal à égal dans les rapports commerciaux avec les fonctionnaires de l'État, sur le danger d'exposer les tarifs aux influences de la politique.

« Soyons maîtres de nos tarifs : voilà, dit-il, le mot de ralliement » ; quant à lui, tout en blâmant la complexité et parfois l'élévation des tarifs français, il essaie de prouver que, par le droit d'homologation et par l'autorité générale dont il dispose, un ministre énergique, dégagé d'intérêts personnels, soutenu par les chambres et par l'opinion, pourrait obtenir les concessions que le service public réclame justement, et il termine par ces mots qui sont bien en accord avec la tournure de son esprit : « Pourquoi, quand la réforme est possible, tenter la révolution ? »

Cette tournure d'esprit, il la conserve dans la conclusion générale du mémoire, lorsqu'il met en présence deux jugements de M. Dupont-White et de M. Guizot, qui semblent au premier abord contradictoires et qu'il s'applique à concilier.

M. Dupont-White a écrit : que le développement de l'Etat est parallèle au perfectionnement de la société.

M. Guizot dit de son côté : « La société non gouvernée, la société qui subsiste par le libre développement de l'intelligence et de la volonté humaine, va toujours s'étendant à mesure que l'homme se perfectionne. »

L'auteur du mémoire n° 5 ne voit pas sans inquiétude certaines tendances du gouvernement démocratique et de quelques gouvernements français ; car, dans tout son travail, il ne quitte pas des yeux la France : manière de procéder qui nuit un peu à l'ampleur de ses jugements et qui

(1) 67 0/0 de la recette brute pour l'Etat et 56 1/2 0/0 pour les compagnies en Belgique, et à peu près de même dans les autres États.

donne de temps à autre à sa discussion l'allure d'une polémique.

La démocratie, qui place le pivot de la politique dans des régions sociales où le désir des améliorations est d'ordinaire plus vif que le sentiment de la mesure, semble justifier en effet quelque défiance du débordement de l'État dans le domaine des intérêts privés : c'est pourquoi l'auteur prononce le « *caveant consules.* » Mais il paraît être, à cet égard, sous l'empire de préoccupations excessives; nous pouvons lui faire remarquer, en prenant notre exemple à l'étranger, pour écarter toute susceptibilité politique, que la démocratie des États-Unis, qui compte un siècle d'existence et 50 millions de membres et qui est exposée au reproche d'une ardente compétition des places par les partis maîtres du pouvoir, n'est pas fondée sur le principe de l'accaparement des fonctions économiques par l'Etat et ne s'est pas développée dans cette direction.

D'ailleurs, comme l'auteur a le sens droit, ces appréhensions ne l'empêchent pas de terminer par un jugement dans lequel, en proclamant de nouveau les droits de la liberté individuelle et en se félicitant de son développement dans la société moderne, il dit : « l'État n'est ni un mal ni un bien... l'État est l'organisme de la nation, doué de toute la force collective, laquelle est absolument nécessaire à la satisfaction de certains besoins sociaux et peut être utile à la satisfaction de certains autres besoins quand l'énergie individuelle fait défaut; nous ne recusons pas l'État comme agent de progrès. »

Les auteurs des mémoires n° 4 et n° 5, s'accordent à dire que la liberté individuelle a gagné du terrain à mesure que la civilisation s'est développée et qu'en même temps la civilisation impose à l'État plus de devoirs. Ils ont raison, et ils ont trouvé la vraie solution du problème. Oui,

le rôle de l'individu et le rôle de l'État peuvent grandir et ont grandi tous deux; dans ce cas, une partie des fonctions que l'État accomplissait se trouve modifiée ou supprimée par l'émancipation de l'individu, et ce sont en partie des fonctions nouvelles ou des fonctions plus étendues que lui demande de remplir une société devenue plus exigeante, parce qu'elle est plus riche pour payer, plus savante, plus raffinée dans ses besoins et plus soucieuse de certains intérêts moraux ou matériels.

L'expérience de l'histoire dépose en faveur de cette thèse. Sans remonter jusqu'à l'antiquité et aux théories qui avaient cours alors sur les droits de l'État, on peut affirmer que la société du moyen âge, avec les liens complexes du régime féodal qui enlaçaient les personnes et les terres, avec le régime corporatif qui régissait l'industrie, laissait une place insuffisante à la liberté individuelle, et que l'État, représenté par les seigneurs plus que par le roi, jouait un rôle considérable dans l'ordre économique. On peut affirmer qu'au XVIIe siècle la féodalité exerçait une moindre action, que la royauté en exerçait une plus grande, mais que la liberté individuelle n'avait encore qu'une place médiocre dans l'ordre économique; enfin, que nous vivons en France, au XIXe siècle, dans une condition économique beaucoup plus libre que nos pères sous Louis XIV, et, à plus forte raison, que nos arrière-grands-pères au XIe et au XIIe siècles. Nous avons la liberté des personnes, la liberté de la propriété et des contrats, la liberté du travail la liberté de penser, qu'ils ne possédaient pas et que la masse de la population ne songeait pas à réclamer. L'État a reculé de plusieurs côtés, et il est rentré à peu près dans ses limites naturelles, en abandonnant le terrain que la liberté était assez forte pour occuper. A mesure que l'individu vaut plus et peut plus, l'État est amené à renoncer

ainsi à quelques prérogatives de tutelle et de protection.

Mais l'individu isolé ne peut se mouvoir librement dans le pêle-mêle de la vie sociale qu'autant qu'il est et qu'il s'y croit en sûreté : il faut donc que l'Etat protège chacun contre tous. Le régime de la liberté, loin de signifier suppression de l'Etat, veut dire vigilance plus grande de l'autorité publique. Il faut aussi plus de lois et des tribunaux plus actifs pour régler des intérêts plus complexes. Comme, en outre, la société, qui se développe par la liberté, le travail et l'intelligence, grandit en richesse, il lui faut une police plus active pour mettre cette richesse à l'abri des coups de main. C'est ainsi que les lois sur les établissements insalubres, sur le contrat d'apprentissage, sur le travail des enfants et des filles mineures dans les manufactures et ateliers, sur les conseils de prudhonmmes, sur les brevets d'invention, sur la propriété industrielle, artistique et littéraire, qui imposent à l'Etat des devoirs nouveaux, ne sont pas un obstacle à la liberté, mais une conséquence de la liberté même dans une société bien placée, ou de l'activité économique de la nation.

Comme enfin la société qui s'est développée est capable de payer un meilleur outillage social, elle réclame plus de routes, plus d'écoles, et elle développe, en raison même de ses progrès accomplis et comme une condition indispensable de ses progrès futurs, le service des travaux publics, celui de l'instruction, celui de l'assistance. Qui songeait au moyen âge à demander à la commune de payer et d'éclairer les rues, à l'Etat de construire des phares sur les côtes ou d'entretenir des conseils à l'étranger ? Pouvait-on, avant le XIXe siècle, se préoccuper de la réglementation des chemins de fer, du mode d'installation des télégraphes électriques ? Les traités de commerce, l'établissement des colonies, la réglementation

des banques sont des questions que les progrès de la civilisation ont fait naître successivement.

Des économistes, aspirant à mettre en relief toute la valeur de la liberté du travail et de la concurrence, qui sont en effet les grands ressorts du mouvement économique, ont pu exagérer leur thèse et amoindrir l'importance et l'utilité du rôle économique de l'Etat jusqu'à le considérer comme un mal nécessaire. Une doctrine risque de compromettre ainsi même ses principes les plus solidement fondés ; car c'est par ses points faibles que ses adversaires l'attaquent avec succès. Les socialistes de la chaire n'y ont pas manqué et le public, qui juge souvent sur les apparences, croit volontiers que la place est perdue et la science tout entière sans consistance, quand il a vu la brèche ouverte quelque part.

Cependant la science économique ne doit jamais être confondue avec une théorie particulière, non plus que la philosophie ne l'est avec le système d'un philosophe. Un des concurrents parlait de la nouvelle école qui a des vues, sur cette matière, plus conformes à la réalité des choses que l'ancienne. Peut-être en effet la science économique peut-elle porter aujourd'hui sa vue plus loin qu'autrefois sur l'ensemble du domaine qui lui appartient et dont elle ne doit abandonner ni négliger aucune partie. Eclairée par l'histoire, et enrichie par des nombreuses observations que fournissent les faits contemporains, elle constate mieux qu'il y a des droits et des devoirs de l'État, de même qu'il y a des droits, beaucoup plus étendus sans aucun doute, et des devoirs de l'Individu; qu'individu et Etat ont des rôles différents, mais des rôles nécessaires tous deux d'abord au fonctionnement de la vie sociale, ensuite au progrès général ; que l'Etat n'est pas un mal, mais un bien, puisqu'il est un organe essentiel de la

vie sociale, et que l'homme n'acquiert tout son développement moral que dans la société et grâce à la société de ses semblables; que l'impôt par conséquent n'est pas non plus un mal, mais une condition indispensable pour accomplir d'utiles fonctions; que le mal ne commence qu'avec l'excès et lorsque l'impôt dépasse les forces des contribuables ou qu'il n'est pas scrupuleusement employé à des services profitables, et lorsque l'Etat gêne le libre jeu des libertés et des intérêts individuels sans nécessité bien dûment constatée; que si le bien peut se faire par l'Etat, le premier bienfait qu'une société civilisée puisse lui demander, c'est d'assurer la liberté de chacun et de cesser toute action directe là où cette liberté suffit, parce qu'elle est seule apte à bien accomplir, sous l'aiguillon de la concurrence, les fonctions infiniment variées de la production, de la répartition et de la circulation de la richesse; et que le second bienfait est de pourvoir aux services communs que la liberté ne pourrait pas accomplir convenablement et dont le nombre augmente avec les perfectionnements matériels et les raffinements moraux de la société; qu'avec le progrès des temps, l'un et l'autre bienfait ont été plus complètement obtenus; et qu'enfin la pleine liberté de l'industrie, résultat d'une civilisation développée et garantie d'un plus ample développement, se concilie parfaitement avec une active intervention de l'Etat, pour assurer l'ordre et contribuer à l'amélioration de la société dans le présent et la préparer pour l'avenir.

Les auteurs des mémoires n° 4 et n° 5 ont eu, entre autres mérites, celui d'avoir compris dans leur ensemble, dans leur équilibre et leurs changements, ces conditions de l'économie sociale.

Des neuf mémoires qui se sont présentés pour le concours Rossi, la section d'économie politique en a écarté

quatre, comme tout à fait insuffisants: ils portent les nos 1, 3, 8 et 2. Elle en a classé ensuite deux, le no 7 et le no 6, dans lesquels, elle a reconnu des mérites divers, et dont les auteurs sont dignes d'encouragements, sans qu'il ait été possible d'élever leur travail jusqu'au niveau des récompenses que l'Académie décerne.

Elle a jugé que le mémoire no 9 avait atteint ce niveau, sans cependant pouvoir être placé sur la même ligne que les deux derniers mémoires dont nous avons parlé. Elle propose de décerner à ce mémoire une mention honorable.

Enfin, elle a mis au premier rang les deux mémoires no 4 et no 5. Différant par le tour d'esprit des auteurs et par leur manière d'envisager le sujet, l'une étant plus ample et plus philosophique, l'autre plus précise et plus pratique, ils s'accordent dans leurs jugements et leur conclusion sur l'étendue des devoirs, la limite des droits de l'État dans l'ordre économique, ainsi que sur le rôle grandissant et prépondérant de la liberté individuelle dans les sociétés modernes; sans être ni l'un ni l'autre à l'abri de toute critique, ils constitueront, lorsqu'ils auront été retouchés, deux bons ouvrages, propres à éclairer une des questions les plus délicates de la science économique et dignes d'inaugurer le concours du prix du comte Rossi. Votre section vous propose, en conséquence, de décerner aux deux mémoires no 4 et no 5 ce prix, dont la valeur serait partagée par moitié entre les deux auteurs.

Le rapporteur,

E. LEVASSEUR.

PRÉFACE.

Déterminer scientifiquement la sphère respective de l'Etat et de l'Individu, de l'action collective et de l'initiative privée, de l'Autorité et de la Liberté, c'est, à coup sûr, agiter l'un des problèmes les plus graves et les plus délicats de l'économie politique.

Nous venons de prononcer le mot de *Liberté* : n'aurions-nous point fait une profanation ? Oui, si nous en croyons un éminent publiciste, que nous rencontrerons plus d'une fois sur notre chemin. M. Dupont-White (1) distingue trois sortes de libertés : « La liberté veut dire : tantôt le droit des nations à « l'indépendance, — tantôt le droit des citoyens au « gouvernement, — tantôt le droit des individus à « n'être pas gouvernés. » — C'est de celle-là qu'il s'agit ici. M. Dupont-White constate cette acception du mot Liberté, mais c'est pour la proscrire : « Ainsi « le même mot s'entend de plus d'une façon ; mais « on ne s'y trompera pas, la « *Liberté que tout mortel* « *adore* », comme dit le poète, c'est l'indépendance de « la nation, la souveraineté du citoyen. Cherchez « bien : toutes les grandeurs de la Liberté sont là, « uniquement là. Tout ce qui s'est osé, tramé, chanté « en son nom, tout cela, vu de près, n'est qu'une

(1) *L'Individu et l'Etat*, p. 3, 4 et 5.

« variante de cet éternel projet des peuples de « s'appartenir, de se régir eux-mêmes. On ne se pas- « sionne pas à moins. La chose inestimable et vitale « pour un pays est de ne subir ni l'étranger, ni le pou- « voir absolu d'un homme ou d'une classe. Pour ce « qui est d'être peu gouverné, quand le pays est à lui- « même son gouvernement, c'est une toute autre « chose, qui peut être bonne en son lieu, à son heure. « Mais tâchez donc de la reconnaître dans cette légende « d'héroïsme et de dévouement, dans ce sillon de « flamme et de lumière qui est la trace de la Liberté « à travers les âges ! » — Et il conclut de la sorte : « La langue s'est viciée faute d'un mot nouveau pour « exprimer une chose nouvelle, qu'il fallait appeler « *Individualisme*, au lieu de lui prêter *le grand nom* « *de Liberté*. » — N'avions-nous pas raison de parler de profanation ?

Ce n'est point une simple boutade. Le même publiciste a, dans un autre livre (1), donné plus de clarté encore à sa pensée : « Il ne faut pas s'y « tromper : cette liberté qui est l'honneur de notre « espèce, la plus grande chose connue parmi les « hommes, c'est la liberté politique. J'entends par « là le droit des nations à se gouverner elles-mêmes. « N'être pas gouverné, c'est ce qu'on appelle tantôt « *Liberté civile*, tantôt *Individualisme* : un tout autre « idéal, qui n'exagère pas seulement la nature hu- « maine, comme c'est le droit et le devoir d'un idéal, « mais qui la contredit absolument. »

Défenseur convaincu de la *Liberté individuelle* (nous

(1) *La Centralisation*, p. 133.

préférons ce mot à celui de *Liberté civile*, comme étant plus large), nous inclinons à croire que ce n'est pas nous qui profanons le mot de *Liberté*, en l'appliquant à cette chose trois fois sacrée, mais bien le publiciste qui profane la chose, en lui refusant le nom qu'elle a pour revendiquer des titres au moins égaux à ceux de toute autre liberté. Le droit des nations à l'indépendance, la liberté nationale sont ici hors de cause. Mais laquelle est la plus nécessaire, la plus sacrée, la plus inviolable, de la Liberté que l'on nomme *politique*, ou de la *Liberté individuelle*, que l'on appelle dédaigneusement *l'Individualisme ?* A nos yeux, elles le sont également. Le droit n'admet pas de degrés ; il est toujours le Droit. La *Liberté politique* est un droit pour le citoyen ; la *Liberté individuelle* est un droit pour l'homme : le droit, non pas seulement de penser, mais d'agir suivant son bon plaisir et suivant ses besoins, dans la mesure compatible avec l'ordre et les nécessités de l'existence sociale, de se mouvoir librement dans sa sphère, à la condition de ne pas empiéter sur la sphère d'autrui et de souffrir les limitations résultant naturellement de l'état de société ; en un mot, d'être lui-même, et non pas ce qu'il convient au Gouvernement qu'il soit. Et cela vous paraît de peu de prix ! La *Liberté individuelle*, a-t-on dit dans une expression très-heureuse, c'est tout le Droit et tout le Devoir, une seule et même chose, vue du dedans ou du dehors, en soi ou chez les autres.

Serait-ce hasarder un paradoxe que de dire : La liberté individuelle est plus précieuse à l'homme, s'il

est possible, que la liberté politique? La première, si elle est sauvegardée, le garantit contre tout gouvernement, quelle que soit son origine ; la seconde ne le garantit que contre les gouvernements qui tenteraient de s'établir au mépris du droit populaire. « Qu'importe à un peuple d'être beaucoup gouverné, « si ce peuple est à lui-même son gouvernement ? » diront, avec M. Dupont-White, ceux qui n'estiment que la liberté politique..... et Dieu sait si le nombre en est grand! P.-L.- Courrier a dit quelque part : « Dieu nous garde du malin et de la métaphore ! » En voilà une dont on a étrangement abusé! Où est, je vous prie, ce peuple qui est à lui-même son propre gouvernement? Cherchez cela dans l'histoire, dans les petites cités antiques ! Mais aujourd'hui ? Je vois les citoyens réputés les plus libres allant de temps à autre à l'urne électorale, armés de leur bulletin de vote... et le rôle du citoyen est rempli ! Les grandes agglomérations modernes n'admettent pas de gouvernement plus direct pour le peuple, et le droit de se gouverner soi-même n'est autre chose que le droit de choisir ses gouvernants. C'est beaucoup, et Dieu nous garde d'en faire fi ! Mais, enfin, est-il certain que mon mandataire, à supposer que je connusse à fond toutes ses idées en le nommant, aura toujours, à toutes les époques de son mandat, la même volonté que moi? Cela supposerait que tous les électeurs d'un seul élu sont et seront toujours en parfaite communauté de sentiments ! Benjamin Constant a établi, entre les petites républiques de l'antiquité et les grands Etats modernes, ce parallèle qui ne manque

pas de justesse, malgré quelque exagération dans la forme : « Chez les anciens, l'Individu, souverain dans « les affaires publiques, est esclave dans tous ses « rapports privés. Chez les modernes, l'Individu, « indépendant dans la vie privée (?), n'est, même « dans les Etats les plus libres, souverain qu'en « apparence. Sa souveraineté est restreinte, presque « toujours suspendue ; et si, à des époques fixes, « mais rares, durant lesquelles il est encore entouré « de précautions et d'entraves, il exerce sa souve- « raineté, ce n'est jamais que pour l'abdiquer. » — Ce n'est pas tout : un gouvernement démocratique est nécessairement le gouvernement de la majorité. Mais qui sauvegardera les droits de la minorité ? S'il vous plaît, à vous, de vous abandonner corps et âme au gouvernement que vous avez choisi, qui stipulera (vous le croyez du moins) au mieux de vos intérêts, est-ce une raison pour que ce gouvernement ait le droit d'opprimer ma liberté, à moi minorité, qui ne veux pas abdiquer entre ses mains ? Un seul homme élevât-il cette protestation, que sa cause serait sacrée !

Et puis, est-ce que la liberté politique peut vivre sans la liberté individuelle ? Est-ce que celle-ci n'est pas l'école et la condition de celle-là ? Croit-on que toutes les vertus qui font le bon, le vrai citoyen, le citoyen digne d'exercer ses droits, soient innées dans l'homme, ou qu'elles éclosent spontanément sous la chaleur de quelque proclamation officielle ? Est-ce que le jugement, le discernement, la connaissance des choses et des hommes, le sentiment du devoir et de la responsabilité, est-ce que tout cela ne s'ac-

quiert pas ? Et où tout cela s'acquiert-il, sinon dans la pratique incessante d'une libre activité, dans le déploiement spontané des énergies individuelles ? Si vous voulez des citoyens, commencez par faire des hommes ! « J'admire, dit M. Baudrillart dans son « excellent livre sur la *Liberté du travail*, ces doc- « teurs de la liberté politique, qui parlent avec dédain « de la liberté économique ! Ils oublient qu'il est bien « difficile de faire un citoyen d'un homme qui vit « gêné du matin jusqu'au soir dans tout ce qui cons- « titue l'ordinaire de la vie. Les vertus et les aptitudes « qu'exige la liberté ne s'improvisent pas, et il ne « s'agit pas de convoquer un citoyen à jour et heure « fixes devant l'urne électorale, pour que ses facultés « d'appréciation intelligente, de libre initiative, qu'il « n'a pas eu l'occasion d'exercer, soient prêtes à « répondre à l'appel. Elle se forme aux champs, dans « l'atelier, dans la famille, dans la commune, cette « Liberté moderne, fille du travail ; et, si elle ne s'est « pas aguerrie dans le cercle restreint où s'exerce « avec une fermeté modeste son activité, elle sera bien « faible une fois exposée au grand air de la place « publique ! »

La liberté individuelle n'est pas seulement l'école de la liberté politique ; elle en est la condition *sine qua non*. Car la substitution de l'action collective à l'action individuelle, l'absorption de l'Individu dans l'Etat se traduit, en fait, par un développement indéfini du fonctionnarisme, et de là deux conséquences également funestes à la liberté politique : une partie du peuple est transformée en solliciteurs, c'est-à-dire

en êtres dépendants du Pouvoir ; l'autrep artie se compose de mécontents, qui ont sollicité ou qui solliciteraient en vain, et qui ne demandent qu'à le renverser. M. de Tocqueville (1) l'a dit avec une parfaite vérité : « Le nombre des emplois publics finit par avoir des « bornes ; le nombre des ambitieux n'en a point. « Lors donc que l'ambition n'a d'issue que vers « l'administration seule, le gouvernement finit né- « cessairement par rencontrer une opposition per- « manente ; car sa tâche est de satisfaire, avec des « moyens limités, des désirs qui se multiplient sans « limite. Il faut se bien convaincre que, de tous les « peuples du monde, le plus difficile à contenir et à « diriger, c'est un peuple de solliciteurs. Quelques « efforts que fassent ses chefs, ils ne sauraient le « satisfaire, et l'on doit toujours appréhender qu'il « ne renverse enfin la Constitution du pays et ne « change la face de l'Etat, par le seul besoin de faire « vaquer des places. » — Ainsi donc, dépendance d'un côté, hostilité de l'autre, voilà le résultat fatal du système. Ajoutons : hostilité qui ne raisonne pas ! Voici une observation pleine de sens : « Rien n'est « plus difficile à conduire qu'un peuple qu'on ne « laisse pas marcher de lui-même : frondeur, parce « qu'il est oisif ; mécontent, parce qu'il se sent com- « primé ; disposé aux révolutions, parce qu'on lui « refuse son évolution naturelle ; crédule à toutes les « erreurs, par ce que la pratique ne lui a pas donné « la raison des choses ; prompt à tous les excès, « parce qu'avec l'exercice de la responsabilité, il a

(1) *De la Démocratie en Amérique*, II, ch. xx.

« perdu le sentiment de la mesure, de la prudence « et du devoir (1). »

Enfin, et abstraction faite de la liberté politique, est-ce que la liberté individuelle n'est pas la condition même du progrès, du développement, de l'épanouissement de l'Individu? Et la société ne se compose-t-elle pas d'individus? Et cette vérité banale, que, plus les membres sont vigoureux et forts, plus le corps entier a d'énergie et de vitalité, cesserait-elle d'être vraie, appliquée au corps social? Il y aurait beaucoup à dire là-dessus : c'est le point de vue que J.-Stuart Mill (*De la Liberté*), après Guillaume de Humboldt (*De la sphère et des devoirs du Gouvernement*), a mis admirablement en lumière. Nous devons nous en tenir maintenant à des idées générales. Mais n'a-t-on pas le droit de poser en thèse que : qui dit action officielle, fonctionnarisme, dit uniformité? On peut arriver par là à une certaine puissance d'action ; mais est-on sûr d'être dans la voie du progrès? Les pyramides d'Egypte furent une preuve de puissante domination ; a-t-on jamais ouï dire qu'elles fussent l'idéal de l'art?

Non : si *progrès* est synonyme d' « *accroissement de la vie* (2) », la vie (pour résumer en deux mots les idées ingénieuses de Carey) naît du mouvement, et le mouvement naît des différences. La variété, l'originalité ne sont pas à dédaigner. N'est-ce pas par l'originalité que l'homme est lui-même? Et, par une ad-

(1) M. de Fontenay, *Journal des Economistes*, 2e série, n° 13, 1857, p. 392.

(2) M. Eugène Pelletan, *Profession de foi du XIXe Siècle*.

mirable et universelle loi, qui devrait faire réfléchir les contempteurs de la liberté individuelle, c'est de la variété des parties que naît l'harmonie et la beauté de l'ensemble !

Ce n'est pas la théorie d'un publiciste que nous combattons. Avant M. Dupont-White, un brillant écrivain, que nous soupçonnons fort d'avoir fait de la politique de sentiment plus encore que de raisonnement, Lamartine avait dit : « Le vrai nom de la So-
« ciété, c'est Commandement et Obéissance. Com-
« mandement dans l'Etat, qu'il soit monarchie ou
« République. Obéissance dans l'Individu, qu'il soit
« sujet ou citoyen. Or, entre ces deux noms sacra-
« mentels de toute société politique, Commandement
« et Obéissance, trouvez-moi place pour le nom de
« Liberté... Les plus populaires des Gouvernements
« ne réalisent pas plus de liberté que les autres. Ils
« commandent et ils obéissent à des titres différents ;
« mais ils commandent l'obéissance avec la même
« obligation d'obéir ; dans aucun, il n'y a place pour
« ce qu'on appelle « *Liberté* » dans la langue de
« J.-J. Rousseau et des publicistes modernes, c'est-à-
« dire pour l'égoïsme individuel contre le dévouement
« et contre l'intérêt général. S'il y avait liberté dans
« cette acception du mot, il n'y aurait plus gouver-
« ment, ni société ; il y aurait anarchie, révolte de
« chacun et de tous contre tous. Ce mot de « *Liberté* »
« ainsi compris est donc un sophisme. La liberté de
« chacun serait l'esclavage de tous. » — Cette théorie-là est plus ancienne que M. de Lamartine et M. Dupont-White : l'histoire est là pour le prouver !

Et elle est toujours nouvelle ! On ne saurait nier qu'elle ne soit en plein crédit dans nos hautes sphères politiques. Stuart Mill disait, il y a quelques années (1) : « Ceux qui admettent quelques limites à ce « qu'un Gouvernement peut faire, excepté dans le « cas de gouvernements tels que, selon eux, ils ne « devraient pas exister, se font remarquer comme « de brillantes exceptions parmi les penseurs politi- « ques du continent. » — Ce jugement n'a rien perdu de sa vérité, il s'en faut de beaucoup ! C'est pourquoi il n'est pas de problème qui ait plus d'actualité et d'à-propos que celui qui consiste à délimiter la sphère d'action respective de l'Etat et de l'Individu dans l'ordre économique. C'est traiter cette grande question de la Liberté individuelle sous une de ses faces, et non la moins importante.

La question demande à être examinée à un double point de vue : en principe et dans l'application. Avant de considérer isolément les besoins d'ordre économique qui requièrent ou pour lesquels on requiert le concours de l'Etat, il nous paraît nécessaire de mettre en parallèle l'Individu et l'Etat, pour dégager philosophiquement leurs droits, analyser leurs moyens d'action, apprécier les conséquences de leur action respective. Après cette introduction philosophique, et en possession, sur ces trois points fondamentaux, d'une conclusion théorique, de nature à nous servir de point de départ et de guide dans l'application, nous pourrons passer utilement en revue les divers besoins des sociétés auxquels l'Etat donne

(1) *La Liberté*, p. 111.

on peut être convié à donner son concours, et nous prononcer sur le point de savoir si ce concours est utile et quelles règles y doivent présider. Ce que nous ferons en trois parties. Dans la première, nous rangerons les attributions *nécessaires* de l'Etat ; dans la seconde, nous rechercherons ses attributions *naturelles;* dans la troisième seront classées les fonctions que l'Etat exerce, ou qu'on veut lui faire exercer, et qui ne rentrent, selon nous, ni dans ses attributions nécessaires, ni dans ses attributions naturelles. Dans une quatrième partie, nous poserons quelques règles générales sur l'exécution des services publics. Dans une cinquième et dernière partie, qui sera comme la conclusion de ce travail, nous rechercherons quelle est, en ce qui touche le rôle de l'Etat dans l'ordre économique, l'influence successive de la civilisation, et quelles limites lui assigne l'intérêt public chez les nations qui ont aujourd'hui réalisé les plus grands progrès.

Mais n'allons-nous pas tenter une œuvre vaine? N'allons-nous point chercher une limite introuvable? Cette ligne de démarcation, que nous essayons de déterminer entre l'action de l'Etat et l'initiative individuelle est-elle scientifiquement déterminable? Non, si nous en croyons M. Dupont-White (1) : « Chaque « société a son génie et sa tradition, c'est-à-dire ses « besoins spéciaux de discipline ou d'impunité ; d'où « il suit que, d'un pays à l'autre, l'action sociale doit « varier comme la vie elle-même. » — Eh ! sans doute, il y a des degrés dans l'état de civilisation des peuples ; il y a chez chaque peuple des mineurs et il

(1) Introduction à *La Liberté* par J.-Stuart Mill, p. 27.

y a dans le genre humain des races mineures. On ne prétend pas déduire une formule algébrique, qui puisse être indistinctement appliquée à tous les peuples. On cherche l'idéal vers lequel la science et la raison nous convient. On ne dit pas que la même règle gouvernera les Français, les Russes et les Chinois; on recherche précisément quelle est, sur l'étendue du rôle de l'Etat, l'influence successive de la civilisation: c'est dire que le rôle de l'Etat n'est pas, ne doit pas, ne peut pas être le même partout. La question n'est donc pas vaine; elle est au contraire de la plus haute portée, et nulle autre ne mérite aujourd'hui plus d'attention que celle-là.

Dieu veuille que nous puissions faire quelque chose pour la défense d'une cause que nous aimons avec passion, la cause de la Liberté individuelle!

INTRODUCTION PHILOSOPHIQUE.

L'INDIVIDU ET L'ÉTAT.

Deux termes sont en présence : l'Individu et l'Etat. Il s'agit de fixer la limite de leur action. Examinons : 1° leurs droits respectifs ; 2° leurs moyens d'action respectifs ; 3° les conséquences de leur action respective.

CHAPITRE I.

DROITS DE L'INDIVIDU ET DROITS DE L'ÉTAT.

Section I.

Droits de l'Individu.

Il est certes plus facile de reconnaître les droits de l'Individu que les droits de l'Etat, parce que l'Individu est un être simple et concret ; l'Etat, un composé et une abstraction. — Dans l'Homme, je découvre deux qualités naturelles, essentielles, qui me donnent l'idée générale de son droit. Par nature, il est *libre* et *sociable*. — L'homme est naturellement libre. Qui le prouve? Tout ! Ses aspirations, ses besoins, ses destinées, le droit !

L'homme aspire perpétuellement à la liberté ; il

en a besoin comme ses poumons ont besoin d'air ; d'où qu'il vienne, le joug lui pèse, et il est constamment enclin à le secouer ; cet amour, trop souvent immodéré, va jusqu'au mépris des plus légitimes autorités. Tant que l'homme est comprimé, il veut être libre, et, dès qu'il se sent libre, il s'estime plus grand. Il a raison ; car il est responsable ! Prenez l'enfant et l'homme fait, le vieillard et l'adolescent, parcourez l'humanité, du berceau jusqu'à la tombe, et dites si vous n'entendez pas vibrer d'un bout à l'autre, avec des notes diverses, le même cri de liberté et d'indépendance ! Une voix aussi unanime n'est-elle pas celle de la nature ? On l'a dit excellemment (1) : « Il est dans le plan de la Providence que « nous soyons libres ; nous aimons naturellement à « disposer de nous-mêmes ; nous ne sommes heureux « qu'à cette condition. »

L'homme est, par sa nature, soumis à des besoins d'une infinie variété et d'une expansibilité indéfinie. Un désir est en lui, qui ne se rassasiera jamais, parce qu'il aspire vers l'Infini, et qu'il existe, entre l'Infini et lui, une infranchissable distance. Cela s'appelle Instinct, Besoin, Désir, Passion, Aspirations, que sais-je ? L'homme n'est que cela : un feu qui a besoin d'aliment. Or, ce besoin, étant chose naturelle et indéniable, lui donne naturellement un droit : celui d'agir librement, de se mouvoir sans contrainte pour assurer la satisfaction de ce perpétuel besoin, qui s'appelle la vie. Ce n'est autre chose que le droit de vivre ! Si ma liberté, si mon activité sont comprimées,

(1) M. Jules Simon, *La Liberté*, I, p. 200.

je ne suis plus responsable de la légitime satisfaction de mes besoins, ayant perdu en partie les moyens de les satisfaire. Et qui en devient responsable? Celui-là même qui s'est permis de porter la main sur ma liberté! Voilà une conséquence logique à méditer au point de vue social!

La liberté de l'homme est encore démontrée par ses destinées. La vie est pour l'homme une épreuve, une préparation pour l'Éternité; car il y a en lui une partie immatérielle, une étincelle divine qui ne saurait mourir. Or, qui dit épreuve, dit responsabilité, et, qui dit responsabilité, dit liberté; ces trois termes s'appellent irrésistiblement. Le libre arbitre, sous la sanction de la grande loi de responsabilité, voilà la condition *sine qua non* du mérite et du démérite. Plus l'individu sera libre, plus l'épreuve sera complète et décisive. Donc l'individu est naturellement libre, et il faut qu'il reste libre!

Mais cette liberté naturelle ne peut-elle pas être prouvée d'une manière plus directe encore que par l'observation de la nature humaine? Oui certes, et M. Thiers, dans son beau livre sur *la Propriété* (1), a eu, ce nous semble, un tort grave quand il a déclaré toute autre preuve impossible. J'en vois une, que je tiens pour décisive. Et si l'on me répond qu'elle est surabondante, je dirai qu'on ne saurait répandre sur cette question-là trop de clarté. L'homme est naturellement libre, parce que les hommes sont naturellement égaux. La liberté procède, comme un corollaire

(1) *La Propriété*, p. 19.

nécessaire, de l'égalité; je me trompe, c'est la même chose sous deux noms différents, ou, si vous voulez, ce sont deux principes qui peuvent indifféremment s'exprimer par l'une ou par l'autre des deux formules. La question a-t-elle fait un pas? Je le crois; car l'égalité des hommes, en droit, est une vérité de bon sens, qui se voit, qui se sent, qui ne se démontre pas, tant elle est évidente! L'histoire ne peut pas prescrire contre elle. Ma raison, la raison la plus élémentaire me dit que les hommes sont égaux en droit, à moins que quelques-uns d'entre eux ne m'exhibent des titres supérieurs. D'où je conclus que je suis naturellement libre, par cela seul que je ne vois chez aucun de mes semblables titre pour opprimer ma liberté. Libre, à une condition: de respecter l'égale liberté que je rencontre chez mes semblables, de ne pas sortir de ma sphère pour empiéter sur la leur; ce n'est pas une restriction de ma liberté, cela; c'est son essence même, c'est sa condition naturelle. Est-ce à dire que la liberté individuelle n'admet pas d'autre limite que celle-là, qui naît de la liberté même? Si, et en voici une autre, qui dérive d'une autre qualité naturelle de l'homme, la *sociabilité*.

L'homme est naturellement sociable. Nous ne chercherons pas à démontrer ici une vérité évidente et qui, à vrai dire, n'est plus contestée. *L'état de nature* de J.-J. Rousseau est si manifestement contredit, non-seulement par l'histoire universelle, mais par la nature humaine, pour peu qu'on la considère, que la théorie du *contrat social*, machine de guerre inventée pour battre en brèche une société vieillie, ne

peut pas être prise aujourd'hui pour une thèse scientifiquement discutable. Tout, dans l'homme, nous démontre irrésistiblement qu'il est né pour la société, et que l'*état de nature* est pour lui, non l'isolement, mais la vie en commun ; en d'autres termes, que l'état de société n'est pas un fait volontaire et conventionnel, mais un fait providentiel et nécessaire. D'où une nouvelle limitation *naturelle* apportée à la liberté individuelle. L'Individu doit souffrir la restriction de sa liberté dans la mesure commandée par les nécessités sociales. Le principe est incontestable ; l'application soulève les plus graves difficultés. De quelles nécessités parlez-vous ? Est-ce seulement pour le maintien de l'ordre social que la liberté individuelle devra souffrir ? Ou bien le sacrifice devra-t-il aller au delà, et comprenez-vous dans les nécessités sociales le développement, l'épanouissement, le progrès ? Cela va s'élucider tout à l'heure. Mais, avant d'aborder l'examen des droits de l'Etat, il faut répondre à une étrange prétention. Je lis dans M. Dupont-White (1) : « Dire que la société est nécessaire, que l'Etat est « nécessaire, cela ne nous apprend rien sur le genre « de puissance qui doit être attribué à l'Etat ; mais « cela nous apprend quelque chose. Etant donnés « des êtres sans lesquels on ne peut imaginer un « rapport, et, d'autre part, un rapport sans lequel « on ne peut imaginer ces êtres, nous en savons « assez pour conclure de là que *les deux élé-* « *ments se valent et peuvent être sacrifiés l'un à*

(1) *La Centralisation*, p. 133.

« *l'autre*; qu'ainsi, l'autonomie des individus n'est « pas la règle, que leur assujetissement n'est pas « l'exception, et qu'il faut purger de cette vanité toute « controverse relative aux droits respectifs de l'Indi- « vidu et de l'Etat. » — Singulier raisonnement! La famille est aussi sans doute une société naturelle et nécessaire. Faudra-t-il dire, suivant la même logique, que ces deux éléments, la famille et l'individu, se valent et peuvent être indifféremment sacrifiés l'un à l'autre? C'est confondre l'origine et l'étendue du droit, deux questions différentes. Les restrictions à la liberté individuelle résultant de la sociabilité sont *naturelles*, comme la liberté elle-même et comme la sociabilité; mais ce ne sont cependant que des restrictions, qui ne sauraient détruire le principe. L'homme est un être qui a une fin propre, des droits propres, et le premier de ces droits est d'être libre. La société n'est qu'un *rapport*, rapport nécessaire sans doute, qui imposera à la liberté de l'homme certaines limitations, mais qui ne saurait, à aucun titre, être mis en parallèle avec elle. Peut-on comparer et peser un objet et sa manière d'être, et dire que les deux éléments se valent? Tout cela, en vérité, se sent plus encore que cela ne se démontre! Oui, certes, la liberté et l'autonomie, voilà la règle; l'assujettissement et l'autorité, ce n'est que l'exception. Dire que l'Individu et l'Etat sont deux éléments qui se valent et peuvent être sacrifiés l'un à l'autre, c'est nier à la fois le droit de l'Individu et les droits de l'Etat (car le droit ne doit jamais être sacrifié); c'est méconnaître et les droits de la liberté et les devoirs

qui naissent de la sociabilité, alors que la seule question est de savoir quelles limites celle-ci apporte à celle-là. La notion des droits de l'Etat va compléter cette démonstration.

Section II.

Droits de l'Etat.

Nous disons « *Droits de l'Etat* ». On parle toujours des droits de l'Etat ; il serait plus exact de parler de ses devoirs. Pourquoi ? Parce que l'Etat, à la différence de l'Individu, n'a pas de droits *propres* et *personnels*. Ses droits ne naissent que de ses devoirs. — Qu'est-ce que l'Etat ? une abstraction, une forme, une manière d'être. Je vois bien là une source de devoirs, je n'y vois pas un principe de droit propre et personnel. Cette *manière d'être* n'est pas le résultat du caprice d'aujourd'hui, que le caprice de demain pourra faire disparaître ; cette *forme*, elle est nécessaire et providentielle ; elle a été, elle est et elle sera. Cette *abstraction*, c'est une personne morale qui vise, qui a le devoir de viser à une durée perpétuelle, en tant que ce mot convient aux choses humaines. Mais la durée, est-ce tout ? Non ; il y a une grande loi qui s'impose aux individus et aux sociétés (puisque la société n'est autre chose que la manière d'être des individus), c'est la loi du progrès. L'Etat doit viser, non-seulement à la durée, mais au développement, au progrès. Voilà l'idée que nous nous faisons de l'Etat. Mais le sujet n'est pas si clair qu'il ne soit utile d'y insister.

Des théoriciens ont posé cette question : L'Etat est-il un *moyen* ou un *but* ? C'est-à-dire, j'imagine, l'Etat n'a-t-il d'autre fin que celle des individus qui le composent, ou bien a-t-il une fin qui lui soit propre ? Les théories antiques ont considéré surtout l'Etat comme un *but*, comme le but le plus élevé de l'homme ; elles lui sacrifiaient sans regret l'individu. Des théories modernes, radicales en sens contraire, n'ont vu dans l'État qu'un *moyen* au service des individus. C'est la théorie de Bacon, de Macauley et de bien d'autres. — Où est la vérité ? Ni d'un côté, ni de l'autre peut-être ; ces vues sont exclusives, ces conceptions sont incomplètes.

Demandez-vous si l'Etat est un *but,* en ce sens qu'il ait une fin indépendante des personnes, des citoyens d'aujourd'hui et des citoyens de l'avenir ; qu'il ait des droits propres et qu'il tire de lui-même ? Non, puisque l'Etat n'est qu'une forme, une manière d'être et une abstraction.

Demandez-vous si l'Etat n'est qu'un *moyen,* en ce sens qu'il n'ait d'autres intérêts et d'autres droits que les droits et les intérêts des individus dont il se compose ? Non ; car les individus dont il se compose aujourd'hui vont périr demain, et l'Etat ne périra pas ; nous ne voulons pas qu'il périsse, et, au besoin, nous donnerions notre vie pour le sauver ! Ceux qui n'ont vu dans l'Etat qu'un *moyen* ont oublié le patriotisme. Le docteur Bluntschli, qui a jeté quelques clartés sur ce sujet abstrait (1), a dit, en repoussant cette théorie exclusive, un mot très-juste : « Les

(1) *Théorie générale de l'État.*

arbres l'empêchent de voir la forêt. » L'Etat, en effet, est autre chose qu'une simple agrégation d'individus. L'Individu, c'est le présent; l'Etat, c'est à la fois le passé, le présent et l'avenir. L'intérêt de l'Etat est autre chose que la somme des intérêts individuels; c'est *l'intérêt commun*, non un total, mais une essence différente. Le droit de l'Etat (qui naît de ses devoirs, de sa mission, de sa destinée) est autre chose que la collection des droits individuels : c'est le droit de se conserver et de se développer, quelquefois aux dépens de la génération présente. Ces idées ont, nous le savons, rencontré des contradicteurs en France et à l'étranger. Voici ce que nous lisons dans un livre tout récent, publié par un professeur de l'université de Pise : « *E una deplorabile mania dei nostri tempi il voler dare una vita propria a delle pure astrazioni, imaginare una citta fuori dei cittadini, una umanita fuori dagli uomini, un tutto fuori delle parti, una collettivita fuori delle individualita che la compogono* (1). » Nous n'en persistons pas moins à penser que l'Etat est, à certains égards, dans ses intérêts et dans ses droits, distinct des individus qui le composent, et que, suivant l'heureuse expression de Bluntschli, « les arbres ne doivent pas empêcher de voir la forêt. » Mais, remarquons-le bien, si les intérêts et les droits de l'Etat se distinguent de ceux de l'Individu, ce n'est pas en ce sens que l'Etat, une abstraction, puiserait dans son essence des droits propres, opposables et supérieurs

(1) *Cours de droit public et administratif, professé à l'Université de Pise*, par M. Gioannis Gianquinto, 1879.

aux droits des individus ; mais seulement en ce sens que l'Etat est la représentation et le mandataire, non-seulement des individualités qui le composent aujourd'hui, mais d'une nationalité, d'un peuple avec ses traditions et ses destinées. Une erreur capitale est à éviter : c'est celle qui confond ici Etat avec Gouvernement. Elle est d'autant plus facile que le gouvernement est l'organisme visible de l'Etat. Bientôt nous-même, en considérant l'Etat en action, nous emploierons indifféremment les deux termes ; mais, pendant que nous sommes dans la sphère du droit philosophique, constatons, pour nous le rappeler, que le gouvernement n'est qu'un organe qui ne saurait avoir de droits distincts de ceux de l'Etat, c'est-à-dire du peuple, de la nation. Le gouvernement peut avoir la légitime ambition de vivre ; je veux dire : les personnes qui détiennent aujourd'hui le pouvoir peuvent avoir le désir de le conserver. Pour cela, le meilleur conseil à leur donner, c'est d'en bien user. Mais cet instinct, ce désir de conservation n'est pas du tout le principe de droits propres, qu'ils puissent opposer aux droits individuels. Je reconnais, en face des droits de l'Individu, le droit de l'Etat tel que je l'ai défini ; je ne reconnais pas le droit du gouvernement. Le gouvernement est un mandataire : il tient son mandat des individus, et il l'exerce dans l'intérêt du peuple ; il ne l'exerce pas pour lui. Dans un système de droit divin, le gouvernement, ou plutôt celui qui règne et gouverne peut dire : « *L'État, c'est moi.* » L'Etat se confond avec le gouvernement. Dans un pays libre, dans un système démocratique, il s'en distingue essentiellement.

L'avouerons-nous ? La notion de l'Etat nous apparaît avec une lumineuse évidence, quand nous nous renfermons un instant en nous-même, laissant à la porte tout ce qui a été écrit et dit là-dessus. La confusion ne nous envahit que quand nous cherchons à démêler la vérité parmi les multiples et parfois singulières définitions que chacun en donne. Voici un érudit, un philosophe (1), qui va nous définir l'Etat à propos d'instruction publique : « Sur qui la société peut-elle « s'en reposer du soin de l'éducation publique, si ce « n'est sur son gouvernement? Mais, comme les gou- « vernements changent souvent, ou que du moins ils « peuvent changer, la société s'en remet plus particu- « lièrement, pour son trésor le plus cher, à l'Etat, c'est- « à-dire à cette partie de la puissance publique qui « est, par la force des choses, le dépositaire permanent « des fonctions essentielles à la vie même de la société, « qui subsiste sous tous les gouvernements, passant « de l'un à l'autre, sans participer à leurs luttes, tou- « jours prêt à réparer les maux que causent les que- « relles intestines, *toujours docile sous les maîtres que les « révolutions lui imposent*, moins agité qu'ils ne le sont, « les précédant et leur survivant, parce qu'il est destiné « à durer aussi longtemps que la nation elle-même... » Quoi ! c'est là l'Etat ! En vérité, un adversaire des conclusions du rapport avait bien raison de dire : « Mais « quel est donc cet Etat ? Ce n'est pas l'ensemble des « pouvoirs publics, puisqu'il est si docile ; ce n'est pas

(1) M. Barthélemy-St-Hilaire, *Rapport au Sénat sur le projet de loi relatif au Conseil supérieur de l'Instruction publique et aux Conseils académiques* (*Journal Officiel*, 7 février 1880).

« l'administration, puisqu'il est si durable! » (De fait, l'administration ne l'était guère.) Il est, en effet, difficile de reconnaître l'Etat dans un tableau où les rôles sont changés à ce point que le gouvernement est le maître et l'Etat le serviteur « *toujours docile.* » Et je ne m'étonne pas que, dans ce rapport, d'ailleurs très-remarquable, l'esprit pénétrant et incisif de M. Laboulaye ait pu trouver le mot « Etat » employé dans six acceptions différentes (1). On ne saurait trop le répéter : Oui, l'Etat est autre chose que le gouvernement ; mais c'est quelque chose de supérieur au gouvernement, lequel n'est, ne doit être que l'instrument de l'Etat ; lequel ne doit pas avoir d'autre intérêt à assurer que l'intérêt de l'Etat, c'est-à-dire *l'intérêt commun* ; lequel enfin n'a pas, ne peut pas avoir d'autres droits à faire valoir que les droits de l'Etat, c'est-à-dire les droits qui ont leur source dans l'intérêt commun. M. Thiers a, en 1844, dans un discours demeuré célèbre, admirablement fait la distinction sur laquelle nous insistons à dessein. Il s'agissait de l'instruction publique, et, sans avoir à nous expliquer, quant à présent, sur les idées de l'illustre homme d'Etat à cet égard, nous voulons retenir la conception qu'il se faisait de l'Etat : « Quand nous parlons des droits « de l'Etat, il est besoin de comprendre toute la gran- « deur de ce mot ; il est besoin de se figurer l'Etat, « non comme un despote qui commande au nom de « son intérêt égoïste, mais comme le représentant « légal des intérêts de tous ; il est besoin de se le

(1) *Journal Officiel*, 28 janvier 1880.

« figurer, non comme le pouvoir dont on combat un « moment les tendances politiques, ou comme une « dynastie à laquelle on refuse son affection. Il faut « voir, dans l'Etat, l'Etat lui-même, c'est-à-dire l'en- « semble de tous les citoyens, non-seulement de ceux « qui sont aujourd'hui, mais encore de ceux qui ont « été ou seront, la nation, en un mot, avec son passé, « son génie, sa gloire et ses destinées. » On ne saurait mieux dire ; voilà l'idée que nous nous faisons de l'Etat.

Où en sommes-nous? Nous avons reconnu dans l'Etat, en essayant de le définir, et surtout de le distinguer du Gouvernement, l'existence de droits distincts de ceux des individus qui le composent, droits qui naissent de ses devoirs, de sa mission, de sa raison d'être, de son but. Nous ne sommes pas encore fixés sur l'étendue de ces droits. Nous avons rappelé cette question agitée par les métaphysiciens (bien que nous ayons naturellement peu de goût pour ces abstractions) : l'Etat est-il un *but* ou un *moyen*? N'y cherchons pas la solution du grand problème que nous abordons. Le socialiste le plus hardi ne considère l'Etat que comme un *moyen*, et cependant lui abandonne tout. Pourquoi? C'est, dit-il, dans l'intérêt de l'Individu ; c'est que l'Etat est seul capable de faire son bien, d'assurer son bonheur. Il faut chercher ailleurs le criterium.

La liberté de l'Individu, voilà la règle ; liberté limitée, non-seulement par l'égale liberté des autres individus, mais encore par la sociabilité, c'est-à-dire par les nécessités sociales. Or, quel est l'effet de

intervention de l'Etat sur la liberté individuelle ? C'est de l'anéantir, ou, du moins, de la restreindre dans une mesure plus ou moins large. L'intervention de l'Etat, quelque forme qu'elle affecte, se produit, pour ainsi dire, toujours par voie d'autorité. Dans les manifestations mêmes où il paraît avoir le moins de prétention à s'imposer, l'Etat s'impose, ne fût-ce qu'aux contribuables. C'est à peine si l'on pourrait citer quelques cas où l'on puisse concevoir que l'Etat intervienne sans prétention d'autorité et sans imposer aux contribuables de sacrifices appréciables. En règle générale, quand la main de l'Etat apparaît, regardez-y bien, regardez de tous les côtés, et vous verrez *l'autorité*, c'est-à-dire la contrainte, le contraire de la liberté. C'en est assez pour conclure, en principe, que l'Etat ne doit intervenir qu'à titre d'exception. Dans quel cas ? Il faut connaître d'abord la mission, la raison d'être, le but de l'Etat.

Deux théories radicales sont en présence. Pour l'une, que l'on a appelée « *Individualisme* », le but unique de l'Etat, c'est la « *sûreté du droit* ». C'est la théorie de Kant, de Fichte, de Wilhelm von Humboldt, de Bastiat, de Dunoyer, de M. Ambroise Clément et de bien d'autres. Je la trouve appréciée, dans une importante Revue anglaise (1), sous une dénomination qui ne manque pas d'originalité : « *le nihilisme administratif* ». Mais, avant de l'examiner, mettons en scène la théorie diamétralement contraire. C'est la théorie *socialiste*, la théorie de la « *félicité universelle* (2) ».

(1) *The Fortnightly review*, 1er novembre 1871.

(2) Le but de l'Etat, dit Locke, est le bien de l'humanité ; et l'un des professeurs les plus renommés de l'Angleterre, le professeur Huxley,

Pour elle, l'Etat n'a jamais assez d'attributions : plus il en absorbe, mieux il assure le bonheur individuel ; car, l'Etat a plus d'intelligence et plus de puissance que l'Individu, et, par suite, il est mieux placé pour concevoir ce qui est bon pour l'Individu, et il est, plus que lui, capable de le réaliser. — Nous n'examinons pas encore cette théorie dans ses conséquences ; elle trouvera sa réfutation dans les divisions qui vont suivre. Nous sommes ici sur le terrain du droit, et nous affirmons, sans qu'il nous paraisse utile d'y insister davantage, que cette théorie est la négation même du droit, la négation de la liberté humaine, la négation des lois naturelles qui président à l'ordre social. Car, si ces lois existent, il est clair qu'elles sont « immuables et irréfragables et les meilleures « lois possibles, » comme disait Quesnay. Car, si la liberté humaine n'est pas un vain mot, c'est un sacrilége que de porter sur elle une main despotique et de l'anéantir, même avec l'orgueilleuse prétention de faire mieux qu'elle. Car, enfin, il n'y a pas de droit contre le droit ! Est-ce à dire qu'il faille nécessairement admettre la théorie radicale contraire, qui réduit strictement les attributions de l'Etat à la sauvegarde de la sécurité intérieure et extérieure ? S'il fallait opter entre les deux, notre choix serait bientôt fait, et nous n'hésiterions pas à la préférer à la théorie socialiste. Mais il nous semble qu'entre deux systè-

tire de cette formule, après Locke, cette conséquence logique que « l'Etat peut avoir le droit de s'ingérer dans le catholicisme et dans « l'athéisme, s'il est vrai que les conséquences pratiques de sembla- « bles doctrines peuvent être démontrées préjudiciables à la société « civile. » (*The Fortnightly review*, 1er novembre 1871.)

mes, dont l'un réduit l'Etat au rôle de gendarme, et dont l'autre le constitue l'entrepreneur de la félicité publique, il y a place pour bien des tempéraments.

Si l'Etat n'a d'autre but que la *conservation*, le maintien du *statu quo*, oui, vous avez raison, il n'a pas d'autres attributions que celles qui concernent la sécurité intérieure et extérieure ; quand il fait plus, il usurpe ; l'homme, naturellement libre, n'est tenu de consentir le sacrifice de sa liberté individuelle que dans la mesure strictement nécessaire au maintien de l'ordre social. Toutes ces propositions s'enchaînent ; si la prémisse est exacte, elles sont incontestables. C'est la prémisse que nous attaquons. Stuart Mill (1) démontre à merveille, par des faits, qu'on ne peut raisonnablement réduire le rôle de l'Etat à la répression de la fraude et de la violence. Nous voulons remonter plus haut et interroger le droit, la raison d'être de l'Etat. Non, la *conservation*, le *statu quo*, ce n'est pas là l'unique but de l'Etat: il y a une grande, une universelle loi, qui s'impose aux sociétés comme aux individus, c'est la loi du Progrès. L'Etat a le droit, il a le devoir, non-seulement de se conserver, mais de se développer, de marcher en avant dans la voie du progrès. — On me dira peut-être que le progrès ne saurait être l'œuvre de l'Etat. — C'est une autre question, une question de voies et moyens, que nous aborderons tout à l'heure. Nous ne voulons maintenant qu'établir un principe ; les conséquences viendront ensuite. Voulez-vous cepen-

(1) *Principes d'économie politique*, t. II, l. V, ch. I, § 2.

dant un exemple, pour démontrer, dès à présent, que l'objection va trop loin. La Chine n'a point de chemins de fer : pourquoi ? Nous lisions dernièrement (1) le récit très-succinct d'un voyage du général Grant en Chine. Le général s'étonnait d'une aussi grave lacune dans la civilisation d'un aussi grand empire. « Le vice-roi lui dit qu'il avait prêté beaucoup d'attention au développement matériel du pays, et qu'il connaissait personnellement les avantages qu'on peut retirer de l'étranger, avantages qui ne sautaient point aux yeux de ses compatriotes, n'ayant pas été comme lui en relation avec les hommes du dehors. Il y avait, dans ce milieu, une appréhension des idées étrangères, que lui ne partageait nullement. Le général accorda qu'il n'y avait de sain et de durable que le développement et les progrès accomplis par le peuple lui-même. Mais, en ces matières, pour les famines, par exemple, dont il avait entendu un si grand nombre de récits navrants depuis son arrivée en Chine, il n'y aurait pas de mal, à son avis, à ce qu'on prît l'initiative pour le peuple, s'il ne la prend pas lui-même, et à ce qu'il fût construit des chemins de fer ». — Qui donc oserait dire qu'il y a du mal à cela ? Mais n'allons-nous pas retomber, par cette voie, dans les excès de l'école socialiste ? Non, nous nous en garderons bien ; mais on ne peut pas tout dire à la fois. Nous voulons ici établir un droit, un principe d'action ; nous démontrerons bientôt, en vertu d'autres principes, que cette action doit être

(1) *Journal Officiel*, 1er septembre 1879.

restreinte aux choses d'intérêt commun et aux cas où l'action individuelle ferait défaut.

Quel est, en résumé, le but de l'Etat? Dirons-nous avec un homme d'Etat célèbre (1) que « un gouverne-« ment (l'organe de l'Etat) doit être, avant tout, « un moteur de progrès, un organe de l'opinion « publique, un protecteur de tous les droits légitimes « et un initiateur de toutes les énergies qui consti-« tuent le génie national » ? — Non ; cette formule, quelque vague qu'elle soit, exagère manifestement le rôle de l'Etat. On dirait que tout progrès dépend de lui, que c'est à lui de diriger l'opinion ; que, sans lui, les énergies individuelles sont impuissantes. Dirons-nous, avec le docteur Blunschli (2) : « Le but véritable « et direct de l'Etat, c'est le développement des « facultés de la nation, le perfectionnement de sa vie, « son achèvement par une marche progressive, qui « ne se mette pas en contradiction avec les destinées « de l'humanité, devoir moral et politique sous-« entendu » ? Nous dirons, dans une formule qui nous parait, à la fois, plus simple et plus compléte : Le but de l'Etat, c'est d'abord et avant tout le maintien de l'indépendance nationale au dehors et de l'ordre social au dedans, en un mot, la conservation ; c'est ensuite le développement, le perfectionnement de la vie nationale, en un mot le progrès. Donc, l'Etat a, en principe, droit d'agir, non-seulement pour la conservation, mais encore pour le progrès. Dans quelle mesure ? La solution va découler des deux autres questions que nous avons annoncées.

(1) M. Gambetta, *Discours prononcé à Belleville en* 1878.
(2) *Théorie générale de l'Etat* (traduction de Riedmatten), p. 276.

CHAPITRE II.

MOYENS D'ACTION RESPECTIFS DE L'INDIVIDU ET DE L'ÉTAT.

Section I.

Moyens d'action de l'Individu.

On a posé cette question (1) : L'individu est-il capable de progrès ? Celui qui la posait avait besoin de prouver que non, ayant cherché à démontrer préalablement que tout progrès vient de l'Etat. Il ne s'agit, pour nous, que du progrès économique. L'avouerons-nous ? Ses raisons nous ont paru quasi insaisissables. Il faudra cependant essayer de les saisir, pour y répondre ; car nous sommes là au vif du sujet.

Il nous semble qu'on doit distinguer dans le progrès économique deux choses : la *conception* et l'*exécution*. Nous posons en fait que la *conception* appartient essentiellement à l'*Individu*. L'Etat est une force, point une intelligence. — Quoi, dira-t-on, les organes du gouvernement, ceux qui détiennent le pouvoir exécutif, ceux qui exercent le pouvoir législatif sont incapables de concevoir le progrès ? — Une pareille pensée serait absurde. Nous accorderons même volontiers qu'il y a présomption, que les *individus qui composent le gouvernement* possèdent, pour marcher au progrès, des lumières supérieures à celles de la *moyenne* des gouvernés ; présomption qui, à coup

(1) M. Dupont-White, *L'Individu et l'Etat*, p. 243 et suiv.

sûr, admet la preuve contraire, comme on dit en style juridique, mais qui ne nous paraît pas moins fondée en *thèse générale*. Il va sans dire que nous parlons d'un pays libre, où les gouvernants sont librement élus par les gouvernés. Dans ce pays, *en thèse générale*, le peuple choisira *parmi les plus capables* ceux qui doivent le gouverner. Cela a été contesté, mais par des raisons qui ne nous paraissent pas valides.

« Si les hommes qui exercent le pouvoir, dit « M. Ambroise Clément (1), en ont été investis par le « suffrage de populations généralement incapables, « sur quoi fonde-t-on la croyance qu'un tel suffrage « amène sûrement au pouvoir des hommes supé- « rieurs en lumières et en moralité ? » D'abord, nous ne disons pas que le suffrage universel amène *sûrement* des hommes supérieurs; nous disons qu'il en amène *probablement*, qu'il doit être présumé en amener *généralement*, sans quoi ce serait à désespérer de lui ! Nous ajoutons (et ceci nous paraît un axiome politique) que la capacité à l'effet de choisir les gouvernants ne se compare pas avec la capacité à l'effet d'exercer le gouvernement; que des populations, même généralement incapables (comme M. Clément se plaît à les supposer) pourront cependant choisir et choisiront, en général, des mandataires capables ; parce que la capacité, la science est comme la lumière du jour : elle se voit, même de ceux qui ne la comprennent pas, même de ceux qui ont la vue basse; il faut être tout à fait aveugle pour y demeurer

(1) *Essai sur la Science sociale*, II, p. 287.

insensible. De plus, et indépendamment de la garantie qui résulte du choix des populations, les gouvernants ont précisément pour mission spéciale de songer à la chose publique, au bien public ; c'est leur profession ; ils n'en ont pas d'autre ; ils ne devraient pas du moins en avoir d'autre ; car celle-là suffit amplement à satisfaire l'activité la plus fiévreuse. Le *perfectionnement de la vie publique*, telle est leur tâche; et, pour réaliser le progrès, il faut le concevoir. Ils sont donc naturellement conviés à y songer sans cesse. Enfin, par leurs relations internationales incessantes, ils sont, plus que d'autres, à même de reconnaître le progrès réalisé au dehors et de lui faire appel. On voit donc que nous sommes loin de contester l'aptitude des individus qui composent le gouvernement à concevoir le progrès. Nous disons seulement que ce sont toujours des *individus*, et que ce n'est pas l'*Etat*. L'élection les a choisis et ne les a pas faits. Question de mots ! dira-t-on peut-être. Pas tout à fait; elle tend à déterminer de plus en plus nettement la notion de l'Etat : c'est une force, point une intelligence. On peut, si l'individu y fait défaut, lui demander l'*exécution* du progrès ; la *conception* appartient toujours à l'Individu.

Voyons maintenant quels sont, pour l'*exécution*, pour la réalisation du progrès, les moyens d'action dont dispose l'Individu. Je vois en lui deux ressorts d'une incomparable puissance, que nous chercherons vainement dans l'Etat : l'Intérêt personnel et la Liberté, c'est-à-dire l'initiative, l'originalité.

L'intérêt personnel : un mot qui a servi de prétexte

à bien des déclamations ! Qu'est-ce donc ? C'est cet instinct de conservation qui met en mouvement dans tous les sens l'activité de l'homme, pour arriver à la satisfaction de ses besoins de toute nature. Ce sentiment, quelques-uns l'appellent *égoïsme* ; autant vaudrait confondre bienfaisance et prodigalité ! Egoïsme, oui, s'il prend toute la place dans le cœur de l'homme, et s'il y étouffe le principe sympathique ; égoïsme, si l'homme, se repliant sur lui-même, s'y concentre tout entier et devient à lui-même son unique objectif. Mais l'égoïsme n'est que la déviation et l'abus d'un sentiment, d'un instinct qui a toute la légitimité de l'instinct de la conservation. Au reste, nous n'avons pas ici à démontrer la légitimité d'un instinct aussi universel que l'intérêt personnel ; légitimité qui se démontrerait au besoin par cette universalité même. C'est de son efficacité qu'il s'agit. Or, montrez-moi un ressort d'une semblable puissance ? Entendons-nous : je ne dis pas qu'il soit capable des plus grandes choses. Ne lui demandez pas le dévouement, l'héroïsme, ces choses qui nous pénètrent d'admiration et de respect. Léonidas et ses compagnons aux Thermopyles, Décius se dévouant aux dieux infernaux, nos cuirassiers à Reischoffen n'obéissaient pas à l'intérêt personnel ! — Oui ; mais le dévouement et l'héroïsme se manifestent à l'état d'actes plus ou moins fréquents ; l'intérêt personnel est le fond de la vie humaine, le ressort permanent de l'activité de l'homme ; et je dis que ce ressort est d'une incomparable puissance et par son universalité, et par la constance de son action. D'ailleurs, l'esprit de sacrifice, le dévouement, l'héroïsme

ont leur sphère ; ce sont plantes rares, et qui n'éclosent pas dans tous les climats. Dans la sphère industrielle, dans l'ordre économique, qui nous occupe, ces choses n'ont pas de raison d'être ; ce n'est pas là leur élément. Dans cette sphère, je ne vois qu'un ressort de l'activité humaine : l'intérêt personnel ; car je ne crois, pour le remplacer, ni à la *fraternité*, ni au *point d'honneur ;* j'y crois si peu, qu'il ne me paraît pas nécessaire de développer les raisons de mon incrédulité. Mais, si le moteur est unique, quelle prodigieuse puissance ! quelle infatigable ardeur ! Comptez, si vous pouvez, les innombrables découvertes, les inventions de toute sorte dont ce siècle a doté l'humanité : voilà l'œuvre de l'intérêt personnel ! Oh ! il ne faut pas être ingrat. Saluons, en passant, le savant spéculatif, tout entier au culte du vrai, qui découvre, de temps à autre, une de ces admirables lois de l'ordre universel, dont tous profiteront, excepté lui peut-être ! Que dis-je ? Il a la plus belle des récompenses, celle de l'avoir découverte, et son nom sera immortel ! Nous accordons cependant volontiers qu'il ne faut pas mettre cela à l'actif de l'intérêt personnel. Oui ; mais allez aux applications, voyez tous ces procédés de plus en plus perfectionnés, ces inventions dans tous les genres, qui poussent incessamment l'industrie en avant, et d'un pas si prodigieusement rapide, que quelques-uns ne peuvent suivre sa course, et se plaignent amèrement, gisant sur le chemin. A quoi tout cela est-il dû, sinon à l'intérêt personnel ?

Voilà certes un merveilleux ressort que possède

l'Individu ; et, notez-le bien, point celui-ci ou celui-là, mais tous ! Voilà certes un puissant élément de progrès ! Le trouvons-nous dans l'Etat, ou du moins (car l'Etat est une abstraction) dans ceux qui agissent au nom et au compte de l'Etat ? Non ; ou si on l'y distingue encore, il a tant perdu de son énergie, qu'il y a même laissé son nom. L'agent de l'Etat, en fait d'intérêt, n'en a pas d'autre que celui de conserver sa place, si elle peut lui être enlevée, ou d'obtenir de l'avancement, s'il a encore quelque chose à attendre et que le favoritisme ne se charge pas de tout distribuer. S'il occupe une place inamovible, ou qu'il ait son bâton de maréchal, il est *sans intérêt* à bien remplir sa fonction. Fût-il dans la dépendance du gouvernement, on accordera, je pense, qu'il a encore plus d'intérêt à contracter de puissantes amitiés et à se concilier les faveurs de l'autorité, qu'à se donner beaucoup de mal, et que souvent *cela* le dispensera de *ceci*. Dans tous les cas, nul, j'imagine, ne mettra en balance l'intérêt que peut avoir le fonctionnaire avec l'intérêt de l'Individu, qui doit subir infailliblement toutes les conséquences de son erreur ou de sa négligence, de même qu'il doit recueillir exclusivement tous les profits de sa diligence et de son habileté. — Et la conscience, le sentiment du devoir, l'opinion publique, oubliez-vous toutes ces choses, ou croyez-vous que le fonctionnaire y soit insensible ? — Dieu nous en garde ! Et où en serions-nous, dans notre beau pays de France, où le fonctionnarisme se trouve si bien chez lui, qu'il y prend ses ébats en tous sens et menace de tout absorber, où en serions-

nous, si toutes ces choses n'agissaient pas sur le fonctionnaire? Non! nous ne nions pas la valeur de ces mobiles; nous disons seulement qu'il n'ont ni l'universalité, ni la constance, ni l'énergie de l'intérêt personnel. Nous ajoutons que l'Individu, l'homme privé a aussi en lui ces ressorts; il a une famille, et le sentiment du devoir lui commande de travailler pour elle sans relâche; il n'est pas non plus insensible à l'opinion publique (qui fait assez souvent sa cour à la richesse), à la réputation, à la gloire. Il sent tout cela, comme l'homme public; mais il sent, *de plus*, l'aiguillon auquel nous avons le plus de confiance (au risque de dépoétiser l'humanité aux yeux de quelques-uns), l'aiguillon de l'intérêt personnel!

Qu'est-ce à dire? que l'Individu est capable de tout progrès? Qu'il est seul capable de progrès? Non; mais la conclusion théorique que nous pouvons sûrement déduire des considérations qui précèdent est celle-ci: l'Individu a en lui, *pour toutes les choses susceptibles d'une rémunération qui réponde à l'intérêt personnel*, un moteur de progrès incomparable, qui fait défaut à l'Etat.

L'Individu a, sur l'Etat, une autre supériorité, qui éclate moins aux yeux, mais qui ne nous paraît ni moins réelle, ni plus contestable: il la puise dans sa liberté d'action. Il en est qui n'ont vu là qu'un principe de désordre, et qui ont refusé, *a priori*, d'admettre que, dans une sphère où tout est livré aux impulsions arbitraires des volontés individuelles, régnât autre chose que l'anarchie. C'est qu'il n'ont considéré que les ouvriers accomplissant isolément,

et, en apparence, arbitrairement leur tâche. Ils n'ont pas vu la main, invisible en effet, qui dirige l'ensemble ; ils n'ont pas lu la grande loi sous l'empire de laquelle, qu'il le sache ou qu'il l'ignore, chacun de ces ouvriers travaille. Or, voici ce qui fait la beauté et la grandeur de l'œuvre : de l'initiative des volontés individuelles naît la variété infinie dans les détails, tandis que la grande et universelle loi, qui s'impose à la masse, assure l'harmonie et le progrès de l'ensemble ! Nous l'avons dit déjà ; qui dit Etat dit règle, et, en conséquence, uniformité. La similitude que les fonctionnaires portent dans leur costume se reflète, d'une manière générale, dans l'exercice de leurs fonctions, parce que ces fonctions sont, en général, soumises à des règles précises et impérieuses. Au contraire, l'action individuelle, lorsqu'elle n'est pas emprisonnée par les règlements, c'est l'originalité, la diversité, la variété. Nous ne recherchons pas maintenant les conséquences que peuvent avoir ces deux modes d'action différents sur le caractère, sur la valeur, sur le développement des individus et de la nation ; nous y viendrons dans le chapitre suivant. Mais, lequel est plus propice au progrès ? Il n'en faut pas douter : c'est le système de l'action individuelle et libre. Sous ce régime, en effet, chaque originalité, chaque génie propre se donnera libre carrière, travaillera à sa guise, multipliera les expériences qui ne préjudicieront qu'à l'individu si elles échouent, et qui, si elles réussissent, entreront bientôt et fatalement dans le patrimoine commun. — Mais, nous dira-t-on, si l'action de l'Etat s'exerce sous l'empire

de certaines règles, ces règles ne sont pas immuables. — Nous le reconnaissons ; elles ont cependant une certaine fixité, que l'on appelle vulgairement la routine ; et, dans tous les cas, nous croyons que le plus souvent elles *suivent* le progrès, tandis que l'action individuelle libre le *fait*. Nous sommes, ne l'oublions pas, dans l'ordre économique, dans la sphère industrielle, et, dans cette sphère, la proposition précédente nous paraît, comme thèse générale, absolument incontestable.

Il nous est acquis que l'Individu a en lui un mobile d'action, un moteur de progrès d'une puissance incomparable, qui fait défaut à l'Etat, et, en second lieu, qu'il agit, qu'il se meut dans une atmosphère plus favorable au progrès que l'Etat. Reste à savoir s'il a des moyens, une puissance d'action suffisants pour réaliser le progrès. La réponse est simple. L'industrie, dans ses fonctions multiples, est, en général, susceptible d'être proportionnée aux forces de l'Individu ; chacun lui donne l'extension que ses moyens lui permettent, ou s'associe avec d'autres pour lui donner une extension plus grande. Là, aucune objection ne peut être faite, tirée de l'impuissance de l'Individu. Mais il est d'autres entreprises, indivisibles par leur nature, qui paraissent, *a priori*, au-dessus des forces individuelles. Il n'est pas, chez nous du moins, d'homme capable d'entreprendre un canal ou un chemin de fer. En conclura-t-on qu'en pareille matière l'intervention de l'Etat est nécessaire ? Mais est-ce que l'Individu n'a pas, dans l'association, un moyen d'étendre sa puissance sans limite assi-

gnable ? Est-ce que l'association n'est pas conforme à sa nature, à ses tendances, à ses besoins ? Est-ce qu'elle n'est pas la mise en pratique d'une de ses qualités essentielles, la sociabilité ? Cessez donc de tirer argument de la disproportion entre telle ou telle œuvre de progrès et les moyens de l'Individu ; c'est là un argument purement relatif et contingent ; car l'homme est naturellement sociable, et, avec l'association, l'Individu peut tout. Nous allons y revenir.

Mais retournons à M. Dupont-White. Voici une attaque en règle contre l'Individu (1), que nous supposions capable de progrès. Ecoutons les preuves de son impuissance. D'abord, intérêt personnel et égoïsme, c'est tout un ; nous avons répondu : passons. « L'Individu a ses intérêts, dont il est assurément le « meilleur juge, et la société a les siens, qui ne « peuvent être démêlés et traités que par un organe, « par une force expressément constituée à cette fin... « Il peut y avoir une utilité purement collective, « insensible, imperceptible, intractable aux indi- « vidus. (2) » Qui donc a nié cela? Qui peut contester qu'il n'y ait un *intérêt commun*, dont l'Etat a la garde, et qui ne se confond pas toujours avec les intérêts individuels ? Mais cela ne prouve pas sans doute l'incompétence et l'impuissance de l'intérêt personnel, dans la sphère où il se manifeste. « On le « voit bien (L'Egoïsme) embellissant et améliorant le « monde matériel, opérant *avec énergie* dans le sens « du bien-être, appuyé qu'il est là sur des instincts

(1) *L'Individu et l'Etat*, ch. VII.
(2) *Ibid.* p. 247.

« universels, rénuméré d'ailleurs par des avantages « sensibles (voilà déjà une grave concession !) ; mais « les choses de sympathie, d'esprit, d'imagination, « de raison pure, qui n'attirent que le petit nombre, « qui ne récompensent que les âmes, qui ne fécon- « dent que l'avenir, comment viendraient-elles à « une société sous la seule impulsion de *l'égoïsme* ? « Tout cela se cultive sous des influences plus pures. Il « faut un autre soleil à l'exquis et au transcendant (1)» Remarquez que nous sommes assez loin de l'ordre économique qui nous occupe. Mais voyons quelles sont ces pures influences, ce *soleil nécessaire à l'exquis et au transcendant*. « Newton et Leibnitz ont pu se « disputer la découverte du calcul infinitésimal ; « pour moi, j'y découvre un autre inventeur : le loisir « ajouté à leur génie par la munificence des souve- « rains. » Quoi ! vous pensez sérieusement que, sans une pension dont nous ne sommes à même de discuter ni l'existence ni la quotité, le calcul infinitésimal n'eût pas été découvert ? Vous pensez que Louis XIV aussi sans doute a fait son Siècle à prix d'or ? Soit ; mais avez-vous prouvé par là quelque chose contre l'Individu, et ce *soleil plus pur*, dont vous nous parlez, a-t-il totalement éclipsé l'intérêt personnel ? Mais revenons à nos moutons. Voici qui est plus sérieux : « S'il y a des intérêts que « *l'égoïsme* laisserait au dépourvu, son impuis- « sance est démontrée, et il ne s'agit plus que de « suivre le fil des analogies pour reconnaître jusqu'où

(1) *L'Individu et l'État*, p. 247.

« va cette impuissance. On ne voit pas que les « Individus s'offrent d'eux-mêmes au service mili- « taire. Est-il plus probable qu'ils s'imposent d'eux- « mêmes tel abandon de leurs droits, tel sacrifice de « leurs biens, telle limitation de leurs facultés, que « réclame l'intérêt général ? La guerre, la diplomatie, « la justice ont des combinaisons qui passent la « suffisance des Individus. Auront-ils plus de lumières « pour ce qui tient aux routes, aux banques, aux « colonies, aux écoles ? L'intérêt personnel ne peut « rien pour l'ordre et pour l'indépendance : pour- « quoi serait-il plus entendu par rapport aux condi- « tions générales de la richesse publique (1)? » — Pourquoi ? Eh ! mais parce que l'intérêt personnel trouve ici un écho, qu'il ne trouve pas là ; parce que, encore, le maintien de l'ordre et de l'indépendance, qui sont la mission essentielle de l'Etat, sont manifestement au-dessus des forces de l'Individu, tandis qu'il est parfaitement en son pouvoir de devenir riche, et que la richesse publique ne se compose et ne vient que des richesses particulières. La guerre, la diplomatie, la justice sont essentiellement affaires d'Etat. Pourquoi ? parce que l'intérêt personnel n'y saurait trouver son compte. Vous demandez si les *Individus auront plus de lumières* pour ce qui tient aux routes, aux banques, aux colonies, aux écoles ? Mais veuillez remarquer, sans que nous ayons à entrer ici dans le détail de ces différentes questions, qui peut-être n'appellent pas toutes la même solution en ce qui concerne l'ingérence de l'Etat, que ce ne sont pas

(1) *L'Individu et l'Etat*, p. 250.

les *lumières* qui manquent aux individus (et si elles leur manquaient, où donc l'Etat les prendrait-il ?); c'est *l'intérêt*. Est-il vrai, par exemple, que les banques, que les écoles sont choses susceptibles d'une rémunération, qui suscite et mette en mouvement l'intérêt personnel ? Cela est incontestable. Quant aux lumières, soyez tranquille, l'intérêt personnel en donne. Mais, si l'on ne veut pas tout confondre, il faudrait avoir soin de distinguer les choses susceptibles de rénumération par l'échange, de celles qui ne le sont pas. Sans doute, « les Individus « ne feront pas un phare ; car, le moyen de soumettre « au péage un bâtiment sous voiles qui se dirige à « cette lumière en s'éloignant ? » Sans doute encore, il ne faut pas s'en remettre à eux pour l'éclairage et le pavage d'une ville ; car, comment faire payer à chaque passant le pavé qu'il couvre à chaque pas, ou le réverbère aux abords duquel il passe ? Chacun a cependant intérêt à ce que les rues soient pavées et éclairées ; oui, mais nul ne peut, ou du moins nul ne veut entreprendre seul une chose qui profitera à tous, et nul n'a le pouvoir de contraindre les autres à le faire avec lui. C'est affaire de police.

Nous ne pouvons pas nous attarder davantage sur une opinion personnelle ; mais nous ne quitterons pas ce livre sans dire que, malgré le mérite et la verve de son auteur, il est plein de confusions. Confusion, que de mettre sur la même ligne « l'école primaire et le Collége de France, le théâtre et l'hôpital, le séminaire et le Conservatoire (1) » ; confusion que d'attri-

(1) *L'Individu et l'Etat*, p. 256.

buer également à l'Etat la colonisation, la protection de l'industrie nationale, l'émigration, les messageries maritimes, l'amortissement, les banques, le crédit foncier, l'irrigation, le drainage, la statistique, les poids et mesures, le reboisement, le partage des communaux (1) ! Comment pouvez-vous mettre toutes ces choses en parallèle ? Il est bien clair que, si vous voulez absolument que l'industrie nationale soit protégée, il faut le demander à l'État ; et vous avez raison de dire que ce n'est pas de son plein gré qu'un pays achètera les produits nationaux plus cher que ceux du dehors ! Je crois bien encore qu'il ne peut appartenir qu'à l'Etat de s'occuper de l'amortissement de la dette publique, et il serait aussi concluant de remarquer que c'est à lui aussi de lever les impôts et d'administrer le budget ! Mais, en vérité, croyez-vous que cela prouve que les transports maritimes, que les banques, que le crédit foncier ou autre, que l'irrigation, que le drainage, que toutes ces choses qui répondent à un intérêt personnel déterminé, qui sont parfaitement susceptibles d'être rémunérées par l'échange, et auxquelles vous accolez — bien à tort — la statistique et les poids et mesures, ne puissent pas être abandonnées à l'initiative individuelle ? Non ; il a fallu confondre les choses les plus dissemblables, il a fallu nier les faits les plus palpables, pour arriver à cette conclusion que « les « Individus, avec leur aspiration au bien-être, avec « leur droit de défense susceptible de délégation, ne

(1) *L'Individu et l'État*, p. 258, 263.

« portent pas en eux le principe du progrès (1). » A cette conclusion, nous opposons la nôtre : l'Individu porte en lui, au plus haut degré, le principe de tout progrès qui réponde à l'intérêt personnel ; il est, en général, capable de le réaliser seul ; il l'est toujours grâce à l'association avec ses semblables ; et, s'il ne le réalise pas en fait, la raison en est, ou bien qu'il ne sait pas s'associer (une qualité naturelle à cultiver), ou bien que la loi ne lui permet pas de le faire (une erreur législative à réparer).

Section II.

Moyens d'action de l'État.

Nous avons vu ce qui manque à l'Etat. Il dispose, en revanche, de deux forces énormes : la puissance de l'association collective et le budget. Mais ceci demande quelques observations.

L'Etat est, par essence, une association collective plus étendue et plus compréhensive que toutes les associations particulières qui peuvent se former dans son sein, puisqu'elle comprend tous les citoyens. On est naturellement porté à en conclure qu'il possède, à ce titre, une puissance d'action incomparablement supérieure à celle des Individus. Mais il faut prendre garde que l'association collective peut être remplacée dans une mesure en quelque sorte indéfinie par l'association volontaire des Individus ; ajoutons même qu'elle peut l'être *avantageusement*. Il y a de cela, entre autres, deux raisons principales :

(1) *L'Individu et l'Etat*, p. 263.

la première, c'est que l'association privée a la préoccupation exclusive du but précis, de l'objet déterminé pour lequel elle s'est formée ; elle ne vaque pas à d'autres soins, et elle a, par suite, la supériorité qui résulte de la spécialité, de la division du travail ; la seconde et la principale, c'est que nous retrouvons dans l'association volontaire ce puissant mobile de l'intérêt personnel, qui fait défaut à l'Etat. Il est vrai que, dans certaines formes et avec un certain développement de l'association, les associés ne peuvent plus agir personnellement, et doivent, pour l'exécution, remettre leurs pouvoirs aux mains de mandataires. Mais, dans une législation bien faite, outre que ces mandataires devront être personnellement très-intéressés dans l'entreprise, tous les autres intéressés auront sur eux un droit de surveillance et de contrôle incessant et suffisant pour que le ressort de l'intérêt personnel conserve ici toute son efficacité. Nous ne disons pas qu'il en soit ainsi en fait ; nous croyons, au contraire, que nos lois sur les sociétés sont, à cet égard, très-défectueuses, et nous nous associons, en grande partie, aux critiques que leur a adressées M. Leroy-Beaulieu, qui a écrit là-dessus d'excellents articles dans l'*Economiste français*. Mais nous disons que cela pourrait être, que cela devrait être, et que, dans ces conditions, l'association libre aurait, sur l'association collective, sur l'Etat, une incontestable supériorité, la garantie de l'intérêt personnel. Il est tel pays, où l'autorité semble avoir pris à tâche de décourager l'esprit d'association, et où la même autorité a une tendance manifeste à multiplier ses attri-

butions et ses entreprises, à se charger d'une foule de choses tout à fait étrangères à sa mission, sous prétexte que l'association privée les laisse ou les laisserait en souffrance. C'est le contraire qu'il faudrait faire !

Nous tenons; théoriquement, que l'association privée agira mieux, en thèse générale, que l'association collective, par le double motif que nous en avons donné. Il faut répondre à une objection : l'Etat n'a-t-il pas à sa disposition un personnel plus capable et mieux instruit que les associations privées ? n'a-t-il pas, par exemple, pour l'entreprise des grands travaux publics, un corps d'ingénieurs d'élite, et qui doit être réputé posséder plus d'instruction professionnelle, plus de talent, plus de lumières que la moyenne de ceux auxquels l'association libre pourra faire appel ? L'objection n'est que spécieuse : elle ne va pas au fond des choses. Notez que nous n'examinons pas, en fait, la valeur de l'affirmation sur laquelle l'objection repose; nous disons seulement que, si vraie qu'elle puisse être, elle est inconcluante. Ce n'est pas probablement leur attache officielle qui donne aux agents et fonctionnaires de l'Etat le savoir et les lumières; la science ne s'infuse pas avec l'uniforme, et il est évident que, si ces capacités n'étaient pas accaparées par l'Etat, elles resteraient au service de l'initiative privée.

Il nous demeure acquis que, pour les grandes œuvres au-dessus des forces individuelles, l'association volontaire est théoriquement préférable à l'association collective, à l'action de l'Etat. Il faut ajouter

qu'en fait il se peut que l'association volontaire fasse défaut à l'œuvre du progrès. Cette impuissance peut provenir de la législation ou des mœurs, du degré de civilisation. Si le mal est dans la législation, le gouvernement n'a pas de meilleure besogne à faire que d'y porter remède. S'il est imputable aux mœurs, au caractère de la nation, rebelle, par préjugé ou par défaut d'éducation, à l'esprit d'association, alors l'Etat pourra se trouver légitimement investi, en fait, du soin de certaines choses d'intérêt public qui auraient pu, dans un autre état de civilisation, être entreprises et mieux exécutées par l'initiative privée ; car « l'action du gouvernement peut être nécessaire « à défaut de celle des particuliers, lors même que « celle-ci serait plus convenable (1)». Oh ! je sais qu'il y a des théoriciens intraitables aux yeux desquels cela passera pour hérésie ; il en est pour lesquels les principes n'admettent pas de tempérament. « La « mission la plus essentielle du Pouvoir, dit M. « Ambroise Clément (2), consiste à assurer le mieux « possible la liberté et les droits de chacun, et son « action est d'autant plus salutaire, *quel que soit* « *d'ailleurs le degré d'avancement des populations*, « qu'il remplit plus complétement cette mission, « *à l'exclusion de tout empiètement sur ce qui appar-* « *tient au domaine privé...* » — Nous croyons cependant à certaines nécessités pratiques. Bastiat, a dans le temps, spirituellement raillé ceux qui disent : « Il n'y a pas de principes absolus. » Il est vrai que la

(1) J.-S. Mill, *Principes d'Economie politique*, II, l. V, ch. XI, § 16.
(2) *Essai sur la science sociale*, II, p. 288.

formule est mauvaise. Les principes sont absolus; mais tout esprit pratique reconnaîtra avec nous que leur *application* peut comporter certains tempéraments, résultant de circonstances relatives et contingentes, et commandés par certaines nécessités sociales. C'est un défenseur non suspect de la liberté, Dunoyer, qui l'a dit avant nous: « Les vérités de la « science sociale ne sont pas, plus que les autres, « susceptibles de recevoir, à tel moment donné, la « même application partout; mais théoriquement « elles sont, comme les autres, partout les mêmes (1).» — Nous savons bien encore que l'on peut dire et que l'on a dit que l'action de l'Etat, substituée à l'initiative privée qui fait défaut, aura précisément pour effet d'engourdir de plus en plus l'esprit d'initiative et d'association et de paralyser le développement des facultés et des activités individuelles. Il y a là comme un cercle vicieux, dont il faut cependant sortir! Un bon gouvernement en sortira en suivant, autant que possible, les excellents conseils qui terminent l'immortel ouvrage de Stuart Mill: « Un bon « gouvernement donnera son aide sous une forme « telle qu'il encouragera et alimentera tout commen- « ceme nt d'effort individuel qui semblera se produire « Il a pportera beaucoup de soins à éloigner ce qui « peut faire obstacle aux entreprises particulières ou « les décourager, et à leur donner toutes les facilités, « tous les conseils, tous les secours qui leur seront « nécessaires; ses ressources pécuniaires seront em- « ployées, lorsqu'il le pourra, plutôt à venir en

(1) *De la liberté du travail*, III, *p.* 196.

« aide aux efforts particuliers qu'à leur faire concur-
« rence, et il mettra en œuvre tout le mécanisme
« des récompenses et des honneurs pour provoquer
« des efforts semblables. Les secours du gouverne-
« ment, lorsqu'ils sont appliqués à défaut d'esprit
« d'entreprise de la part des particuliers, devraient
« être accordés de manière à présenter, autant que
« possible, un cours d'enseignement dans l'art d'ac-
« complir de grandes choses au moyen de l'énergie
« individuelle et de l'association volontaire (1). » On ne saurait mieux dire. Il est certain que le premier devoir du gouvernement est, non de multiplier à plaisir ses attributions et d'étendre son action aussi loin qu'on veut bien la supporter, mais, au contraire, de travailler à rendre les citoyens tels qu'ils puissent et qu'ils veuillent, en toutes choses qui les concernent, se passer de son intervention. Il est malheureusement vrai que les gouvernements comprennent assez mal et pratiquent généralement assez peu ce devoir. Les mauvais conseils d'ailleurs ne leur manquent pas. « Il y a tel pays, dit M. Dupont-White (2), où le
« goût du bien-être n'est pas précisément l'appétit
« du lucre, l'amour de l'argent, mais bien plutôt un
« désir de places et de distinctions. Dans un pays
« ainsi doué, où il y a plus de vanité que de cupidité,
« plus de solliciteurs d'emploi que de gagneurs d'ar-
« gent, n'attendez pas de l'action libre et sponta-
« née des individus cette puissance d'effets éco-
« nomiques observée ailleurs par Macauley. Dans

(1) Stuart Mill, *Principes d'économie politique*, § final.
(2) *L'Individu et l'Etat*, p. 99.

« ce pays, le rôle de l'Etat sera souvent un premier « rôle. Le gouvernement y fera, y devra faire, à titre « de services publics, mainte chose qui constitue « ailleurs une industrie privée : les routes, les ca- « naux, l'enseignement, le transport des lettres, la « perception de l'impôt. Il sera non-seulement en- « traîné, *mais autorisé dans cette voie par le tempé- « rament de la nation.* S'il est en elle de mieux « s'accommoder et de mieux s'acquitter d'une fonc- « tion publique que d'une industrie, d'une place que « d'un métier, n'est-ce *pas une raison pour réduire la « sphère des industries et des métiers, pour étendre « celle des fonctions et des places ?* » — Non certes ! Et il y a mieux à faire pour le gouvernement ! Faire d'abord son examen de conscience, et se demander si cette malheureuse disposition d'esprit des citoyens ne lui serait pas imputable à lui-même ; et, dans tous les cas, travailler à la changer, loin de la favoriser en la flattant. Mais, ceci bien entendu, il n'en reste pas moins que, dans certains cas, dans certaines conditions, le gouvernement pourra et devra agir à la place des individus, qui n'agiraient pas eux-mêmes. Les plus inflexibles dans les livres reculeraient devant les faits. Rappelons celui-ci : la Chine n'a pas de chemins de fer ; les Chinois n'en veulent pas, ou n'en comprennent pas l'utilité, ou sont incapables d'en établir ; et cependant les famines désolent la Chine. La question est celle-ci : est-il préférable que la Chine reste en cet état, et que les Chinois meurent périodiquement de faim, pour l'amour des principes, ou que le gouvernement

Chinois, comme le lui conseillait le général Grant (un Américain !) prenne l'initiative des voies ferrées, que les individus ne veulent ou ne peuvent prendre ? En vérité, poser une pareille question, c'est la résoudre ! Par où il demeure prouvé que la sphère d'action de l'Etat n'est pas, ne peut pas être partout la même, et que l'étendue de ses attributions varie nécessairement suivant le degré de civilisation du peuple.

La seconde force dont dispose l'Etat, et qui demande, elle aussi, quelques observations, c'est le Budget. C'est une force incomparable ; mais c'est aussi un danger grave : danger au point de vue de la justice ; danger au point de vue de l'économie financière.

Que dit la justice ? Que l'Etat ne doit se charger que de choses d'intérêt commun. Pourquoi ? Parce que toutes les choses que l'Etat entreprend sont défrayées par un prélèvement sur le budget, sur le produit des contributions ; c'est-à-dire, en d'autres termes, que les frais des services entrepris par l'Etat sont payés par les contribuables, par tout le monde. D'où il suit que, si l'Etat emploie l'argent de tous pour une œuvre utile à quelques-uns seulement, fût-ce une généralité, il viole la justice de la manière la plus évidente. C'est une considération d'une haute portée pour ceux qui pensent, comme nous le pensons, que la justice prime l'utilité, et qu'elle est le premier devoir des gouvernements. M. Jules Simon, dans son beau livre sur *La Liberté,* en donne cet exemple : « Pendant longtemps nous n'avons eu en « France que le chemin de fer de Paris à Saint-Ger- « main. Qui intéressait-il ? Paris et Saint-Germain.

« Qui l'aurait payé, s'il avait été construit par l'Etat? « Toute la France ! » De combien de choses, de combien de services publics n'en pourrait-on pas dire autant? Qu'on n'objecte pas que le législateur, dans un pays démocratique, lorsqu'il organise un service public et vote la dépense sur le budget, n'agit qu'en vertu du mandat que lui ont donné ses commettants, et ne peut dès lors être censé les spolier. Il y aurait là une évidente pétition de principes, et, avec un pareil raisonnement, on légitimerait tous les attentats commis par le Pouvoir ! La nation nomme des représentants, non pas avec mandat déterminé de faire tels ou tels actes (la théorie du mandat impératif n'est pas seulement impraticable en fait ; c'est la plus fausse et la plus malheureuse conception qu'on puisse imaginer), mais avec le mandat indéterminé de la bien gouverner ; et, par conséquent, la question revient à savoir si c'est un acte de bon gouvernement que de violer la justice en enrichissant les uns aux dépens des autres.

Nous avons signalé un danger non moins grave au point de vue de l'économie financière et de l'équilibre des budgets. Quand l'Etat sort de la limite des attributions qu'une saine théorie lui assigne pour empiéter sur la sphère individuelle, quand il oublie qu'il représente les intérêts de la communauté, et qu'il en arrive à sacrifier cet intérêt commun, dont il est le gardien, à l'intérêt de quelques individus, fût-ce même d'une généralité d'individus, il entre dans une voie où la pente est glissante, et dans laquelle il est bien difficile de s'arrêter, pour plusieurs motifs : le

premier est que, ce que l'on a accordé aux uns, il n'y a aucune bonne raison pour le refuser aux autres, et qu'une sorte de justice semble même commander ici des injustices nouvelles. Dans une discussion récente sur la marine marchande, un député, M. Allain-Targé, disait (1) : « Des subventions, tout le monde en « a dans ce pays-ci; les théâtres ont des subventions; « les écoles ont des subventions ; les écoles libres ont « des subventions. Toutes sortes d'entreprises parti- « culières, qui rendent des services au public, mais « qui ne sont pas des services publics, ont des sub- « ventions. Il y a aussi les chemins de fer... » et il en demandait pour la marine marchande! Le second, c'est qu'il n'y a pas de frein pour arrêter la machine dans cette voie ; le législateur qui vote ces dépenses en sent la charge, me direz-vous, comme contribuable; — oui, mais c'est si peu de chose ! Le moyen de refuser une subvention de 500,000 fr., d'un million, de deux millions à telle ou telle entreprise qui se présente sous le couvert du bien public et qui promet de profiter à l'utilité générale ? Qu'est-ce que cela dans un budget de trois millards? Peu de chose assurément ! Mais, n'est-ce pas en multipliant les subventions qu'on arrive à des budgets de trois milliards ? Il y a longtemps que la sagesse des nations a dit que « les petits ruisseaux font les grandes rivières. » Que de petits ruisseaux on pourrait tarir, qui alimentent notre grande rivière, au point d'en faire le fleuve le plus majestueux du genre, qui pourrait bien à la fin devenir un torrent ! Je lisais naguère une déclaration

(1) *Journal officiel*, 2 mars 1879.

ministérielle qui m'a paru plaisante : « Savez-vous, « disait M. le ministre de l'agriculture et du com- « merce (1), savez-vous, Messieurs, ce qui me comble « de joie, c'est que tous les jours je suis assailli par « chacun de vous : on vient me demander d'aug- « menter les subventions pour les écoles de dressage, « d'accroître le nombre des étalons dans les dépôts, « de multiplier les stations de monte. Je ne puis « malheureusement pas donner satisfaction à tout le « monde, et je le regrette. Mais, au fond, quelle est « ma joie, quand je vois les sommes que nous con- « sacrons à l'amélioration de l'industrie chevaline « produisant un effet si grand, si puissant, que de « toutes parts on nous adresse de nouvelles deman- « des ! » — Ah ! Monsieur le Ministre, si vous jugez des subventions par les demandes qui vous en seront faites, je crains bien que vous ne les trouviez toutes excellentes, et que vous ne soyez conduit à les multiplier à l'infini ; car, plus vous en donnerez, plus on vous en demandera !

(1) *Journal officiel*, 1er février 1880.

CHAPITRE III.

CONSÉQUENCES DE L'ACTION RESPECTIVE DE L'INDIVIDU ET DE L'ÉTAT.

Nous avons recherché les droits et les moyens d'action respectifs de l'Individu et de l'Etat. Il nous reste à voir, poursuivant cette étude purement théorique, quelles seront les conséquences, soit de l'action collective, soit de l'action individuelle. Ces conséquences veulent être envisagées à un double point de vue : au point de vue général et au point de vue spécial.

Au point de vue général, il s'agit de savoir s'il est bon ou s'il est mauvais, politiquement et économiquement, que les attributions de l'Etat s'étendent au détriment de la liberté individuelle. Or, quels seront les effets de cette extension soit pour l'Etat, soit pour les individus. M. Dupont-White, dans son introduction au livre de la *Liberté*, de Stuart Mill, a dit ceci : « Certes, il plaira toujours aux gouvernements de « régner sans être marchandés ni contredits, d'im- « poser à un peuple le silence, en un mot d'être « forts ; mais, de se dilater en attributions nouvelles, « de se créer des soins nouveaux, des responsabilités « plus lourdes, c'est ce qu'ils ne feront jamais de « gaieté de cœur ; et vous pouvez bien croire, en « présence de ce phénomène, qu'ils ressentent, qu'ils « subissent une impérieuse nécessité. » Eh bien ! nous n'en croyons rien. D'abord, parce que cette nécessité est la plupart du temps purement chiméri-

que et imaginaire ; ensuite, parce qu'il est assez naturel à un gouvernement d'aimer à étendre sa puissance, et que l'extension de ses attributions l'étend (nous ne disons pas l'affermit) incontestablement. Lisez, par exemple, toutes les discussions relatives à la liberté de l'enseignement ou aux questions qui s'y rattachent, et dites si l'Etat, dans l'expression de ses revendications en cette matière, n'est pas surtout animé du désir d'étendre sa puissance. Croyez-vous aussi que quand l'illustre chancelier de l'Empire d'Allemagne propose le rachat de tous les chemins de fer par l'Etat, il soit guidé par des vues exclusivement économiques ? On pourrait multiplier les exemples ; la chose est inutile ; car il est indéniable que toute extension des attributions de l'Etat a pour conséquences immédiates : accroissement d'influence d'une part et de dépendance de l'autre, accroissement du nombre des agents officiels, accroissement du budget, en somme, accroissement de la puissance de l'Etat. Or, il y a dans ce seul développement de puissance un péril immense pour la liberté individuelle. Et qu'on ne nous dise pas que cela importe peu pour un peuple qui a un gouvernement national. Nous avons déjà réfuté ce sophisme. Nous nous contenterons ici de répondre avec Stuart Mill (1) : « Il n'est « pas moins important, sous un gouvernement démo- « cratique que sous tout autre, de surveiller avec une « inquiétude vigilante toute tendance de la part des « dépositaires de l'autorité publique à étendre leur « intervention et à prendre un pouvoir quelconque

(1) *Principes d'économie politique*, II, L. V, ch. XI, § 3.

« autre que le pouvoir absolument indispensable.
« Peut-être cette surveillance est-elle plus nécessaire
« dans une démocratie que dans toute autre forme
« de société politique, parce que là où l'opinion pu-
« blique est souveraine, l'individu opprimé par le
« souverain ne trouve pas, comme dans un autre
« état social, un pouvoir rival auquel il puisse de-
« mander réparation ou tout au moins sympathie. »
Certes, il faut que l'Etat soit fort dans sa sphère; mais nous ne voulons pas qu'il soit tout!

Il faut que l'Etat soit fort. Est-ce bien en étendant démesurément ses attributions qu'il acquiert cette force, cette stabilité si désirable? Nous venons de dire qu'il étend par là sa puissance; la consolide-t-il? Il y a gros à parier que non, et qu'il risque, au contraire, de la compromettre, en étendant dans la même mesure le cercle de ses responsabilités. Il est manifeste que, quand l'Etat veut faire tout le bien, il devient responsable de tout le mal qui est fait. Il est manifeste que, plus il agit, plus il excite fatalement, en fait, de mécontentements et de froissements, plus il donne prise aux critiques et aux attaques. Bastiat dit quelque part que, si le gouvernement se contentait, dans sa sphère, du rôle que joue le juge de paix dans la sienne, nul ne songerait à le renverser. — Je crains bien qu'il n'y ait toujours ceux qui désireraient le remplacer; mais enfin il est certain que si l'Etat se renfermait rigoureusement dans ses attributions essentielles, il aurait moins d'adversaires et moins d'ennemis, il s'exposerait à moins de chances de troubles et de révolutions, il gagnerait en stabilité.

Il y gagnerait d'autant plus qu'il remplirait mieux sa mission, s'y appliquant et s'y concentrant exclusivement. Quand on fait trop de choses on les fait mal, et le principe de la division du travail est vrai là comme partout ailleurs. On me dira que l'Etat, en multipliant ses attributions, peut multiplier ses organes. Je réponds que, surtout dans un pays de centralisation administrative comme est la France, dans un pays « où six ou huit hommes résidant dans la ca-« pitale et connus sous le nom de ministres exigent « que toutes les affaires publiques du pays passent « ou soient censées passer sous leurs yeux (1) », tout surcroît d'attributions entraîne forcément un surcroît d'occupations pour l'administration centrale, laquelle finit par avoir tant de choses à faire qu'il est vraiment impossible qu'elle les fasse bien (2).

Enfin le développement des attributions de l'Etat nuit encore à sa stabilité par le développement du fonctionnarisme qui en est la suite, source incessante de sollicitations, de convoitises et de mécontentements. Nous ne pouvons que renvoyer sur ce point aux paroles pleines de sens de M. de Tocqueville, que nous avons déjà citées.

Ce développement des attributions de l'Etat est-il plus favorable à l'Individu, à l'éducation de son caractère, à l'épanouissement de ses facultés diverses ? Nous sommmes en droit d'affirmer qu'il est, à ce point de vue surtout, particulièrement funeste. Nous

(1) Stuart Mill, *Principes d'économie politique*, L. V,. Ch. XI, § 4.
(2) *Riteniamo perpetuamente la massima che chi vuol governar tro governa male* (Romagnosi.)

n'insisterons pas sur ce point, que nous avons déjà touché ; nous avons à cœur d'éviter les redites et nous avons hâte de sortir de ces généralités. Mais nous ne pouvons nous empêcher de signaler là, en passant, la plus forte objection peut-être qui puisse être faite contre l'extension des attributions de l'Etat. D'une part, plus l'Etat fait de choses à la place des individus, plus il restreint le cercle de l'initiative privée, de l'originalité, dont Stuart Mill a si bien revendiqué les droits et montré les bienfaits dans son livre sur la Liberté ; d'autre part, moins il laisse aux individus l'occasion de juger, de s'enquérir, de discerner, de choisir, en un mot d'exercer toutes ces facultés intellectuelles et morales qui constituent l'homme. On a fait à la loi française sur les tutelles ce reproche : elle ne donne pas au mineur le moyen de faire son éducation, l'apprentissage de la vie. Le tuteur romain *assistait* son pupille et complétait sa personnalité juridique, *ad integrandam personam pupilli* ! Le tuteur français le *représente* (art 450 du Code civil) ! Mais si le tuteur agit à sa place, comment apprendra-t-il à agir, lui, pour le jour de sa majorité ? Nous disons, nous : si l'Etat se substitue à l'Individu dans toutes ou presque toutes les affaires de la vie, comment l'Individu apprendra-t-il à vivre ? N'est-ce pas la raison qui dit, avec Stuart Mill, que : « les affaires de la vie sont une part « essentielle de l'éducation pratique du peuple ; sans « cela, l'instruction des livres et des écoles, quoique « très-nécessaire et très-utile, ne suffit pas pour « enseigner la conduite des affaires et la manière

« d'adapter les moyens au but désiré » ; et encore, que « l'instruction n'est qu'une des conditions du « perfectionnement moral ; il en est d'autres presque « aussi importantes, telles que l'exercice des forces « actives de l'âme, le travail, l'invention, le jugement, « la possession de soi-même; et les difficultés de la « vie sont le stimulant naturel (nous ajoutons : et « nécessaire) de tout cela. » Ce sont là des vérités incontestables, élémentaires, qui devraient être de quelque poids dans la balance ; chacun les sent ; nul n'oserait y contredire. Mais où voit-on qu'il en soit tenu compte ? Où voit-on qu'elles soient défendues à à la tribune ? Où voit-on qu'elles tiennent quelque place dans les préoccupations du législateur ? Ah ! Ce sont des généralités, c'est de la théorie ! Ne nous y trompons pas pourtant : l'Individu est la base de la société, et l'on peut affirmer comme principe qu'une société vaut tout juste ce que valent les individus qui la composent. Faites des individus libres et forts, et vous aurez une société forte et libre; plus s'épanouit l'Individu, plus s'épanouira la société. Un état omnipotent à côté, ou plutôt au-dessus de citoyens sans liberté et sans initiative, par conséquent sans virilité, peut ressembler, par l'énormité de sa masse, à une pyramide; mais c'est une pyramide renversée.

Nous ne quitterons pas ce point de vue sans faire remarquer cependant que cette éducation pratique est plus nécessaire encore dans un pays démocratique que partout ailleurs. C'est que, suivant la juste remarque qui en a été faite, quand toute initiative vient du gouvernement, quand les individus sentent par-

tout sa main et sa tutelle, les institutions populaires développent chez les individus, non le désir de la liberté, mais un appétit démesuré de places et de pouvoir. Or la tyrannie d'en bas n'est pas meilleure que la tyrannie d'en haut ; elle est souvent pire ; elle est, pour nous, également détestable.

Examinons maintenant, à un point de vue plus spécial, les conséquences de l'intervention de l'Etat dans l'ordre économique. On peut, à ce qu'il nous semble, distinguer trois modes différents d'intervention de l'Etat : *l'action*, *l'impulsion* et la *réglementation*. L'Etat intervient par voie *d'action* quand il se substitue à l'Individu comme producteur, comme industriel, comme commerçant ; quand il *agit* lui-même à l'effet de rendre un service déterminé, soit qu'il laisse aux individus la faculté d'offrir leurs services en concurrence, soit qu'il se réserve le monopole : ainsi, quand l'Etat se charge de l'instruction publique, sans empêcher l'enseignement libre, ou quand il exerce le monopole des tabacs. L'Etat intervient par voie *d'impulsion* quand, sans agir lui-même, il essaie de diriger l'activité individuelle dans tel ou tel sens, au moyen de primes, de subventions, d'encouragements de toute nature. Enfin l'Etat intervient par voie de *réglementation*, quand il fait des règlements généraux ou spéciaux pour la police préventive du travail, de l'industrie, du commerce ; quand, par exemple, il détermine les formalités préalables à remplir pour la création des établissements dangereux, incommodes ou insalubres, ou quand il fixe la durée du travail des enfants dans les manufactures. Il s'agit

d'apprécier théoriquement ces trois modes d'intervention de l'Etat et d'en étudier les effets.

Et d'abord, l'Etat peut intervenir par voie d'action : c'est là le point qui doit principalement appeler notre attention. Comparons l'action de l'Etat à l'action individuelle, le *service public* au *service privé*, et interrogeons les résultats. Nous serons bref ; car, que pourrions-nous ajouter à ce qu'ont dit là-dessus tous les économistes ?

Le service privé a tout d'abord le grand avantage de respecter la liberté et du producteur, dont le droit de travailler n'est pas restreint, et du consommateur, libre de s'adresser où bon lui semble pour la satisfaction de ses besoins ; il assure en même temps et par cela même la légitime application, pour l'un comme pour l'autre, de la grande loi de la responsabilité.

Mais allons au fond des choses. Tel besoin général demande satisfaction : sera-t-il mieux satisfait, érigé en service public, que s'il est abandonné à l'initiative individuelle ? La logique nous dit, au contraire, que, en thèse générale, le service privé sera mieux rempli, qu'il le sera à moins de frais, et enfin qu'il le sera plus équitablement.

Le service privé sera mieux rempli, parce que celui qui le rend a le plus pressant intérêt à s'en bien acquitter. Il est justiciable de ceux qui s'adressent à lui, et il ne peut réussir qu'en faisant bien. Le fonctionnaire, lui, est indépendant de ceux que l'autorité oblige à avoir recours à ses services, et il lui importe assez peu qu'ils soient ou non satisfaits ; il faudra

bien qu'ils reviennent ! et peu lui importerait encore qu'ils ne revinssent pas ! Mais n'avons-nous pas déjà dit ces choses? Hâtons-nous de passer, en priant seulement de remarquer qu'il y a là, pour le service privé, une cause de supériorité capitale et indéniable.

Le service privé sera rendu à moins de frais. D'abord, parce que celui qui le rend les paiera, et, plus seront élevés les frais de production, moins gros seront ses profits. Le fonctionnaire, qui puise dans la caisse de l'Etat, n'a pas de ces soucis ; ce frein lui est inconnu. N'avez-vous jamais entendu dire que tel ou tel tracé de chemin de fer, par exemple, avait été préféré à un autre, qui eût été aussi commode et moins coûteux, parce qu'il nécessitera quelque grand ouvrage d'art, qui sera d'ailleurs un chef-d'œuvre et qui fera..... décorer son auteur ? Ce point de vue est considérable. En voici un autre qui ne doit pas être oublié. Dans le service privé, la rémunération passe directement de celui qui le reçoit à celui qui le rend : point d'intermédiaire ; partant, point de prélèvement. Dans le service public, la rémunération fait un long circuit pour aller du contribuable au fonctionnaire ; c'est un engrenage compliqué ; il y a là des rouages qu'il faut..... nous allions dire graisser ! changeons de formule..... il y a des intermédiaires qu'il faut payer.

Enfin, et ceci nous touche particulièrement, le service privé sera rendu plus équitablement. Le service privé, c'est la liberté, c'est la concurrence. Or, nous n'avons pas à démontrer ici que c'est la concurrence qui « fixe le juste prix des marchandises », comme

disait Montesquieu ; nous ajoutons : « et des services. » C'est d'ailleurs chose évidente par elle-même. Quand, d'une part, les consommateurs sont libres de s'adresser là où ils veulent, et quand, d'autre part, à côté de tel producteur déterminé, tous sont libres d'offrir les mêmes produits ou les mêmes services, il est *inévitable* que, du jeu de cette double et libre concurrence résulte l'équilibre, se dégage l'équivalence parfaite des services rendus. Dans le service public, au contraire, cette équivalence, décrétée d'autorité, ne repose que sur une présomption presque toujours contraire à la réalité des faits ; car l'autorité n'a, pour faire cette équation, aucun élement, aucun *criterium* ; le consommateur est à sa discrétion; elle fixe arbitrairement le prix du service qu'il reçoit ; elle fixe non moins arbitrairement le taux du salaire du fonctionnaire qui le rend. Ici, elle fera payer beaucoup plus que de raison ; n'allez pas croire que le fonctionnaire public thésaurise à vos dépens. Il faut rendre cette justice à l'autorité (chez nous du moins), qu'elle ne prodigue pas les deniers des contribuables en traitements exagérés, à moins qu'on ne regarde tout au haut de l'échelle ; le gros de l'armée fait maigre chère, et la cupidité est son moindre défaut. Où va donc notre argent ? Dans la caisse du Trésor ; c'est un impôt. — Soit ; mais ailleurs voici qu'elle ne fait plus rien payer du tout, elle le dit du moins ; écoutez plutôt : Instruction *gratuite* ! Spectacles *gratuits* ! Navigation *gratuite* ! Voilà un mot qui est fort à la mode aujourd'hui, et qui est toujours le bien venu. Pour un peu, on reviendrait à l'idée des transports

gratuits par chemin de fer, le rêve de Lamartine, ces « voies démocratiques, ou tout le monde circule-« rait aux frais de tout le monde. » Il faudrait cependant qu'il fût bien entendu et bien compris que ce mot qu'on fait miroiter aux yeux du peuple est un leurre, que l'Etat n'a pas le pouvoir de faire quelque chose de rien, qu'un service n'est *gratuit* pour ceux qui le reçoivent qu'à la condition d'être, d'autre part, payé par les autres, et que cela s'appelle du nom de *charité* et n'est admissible qu'à titre de charité. Cette petite digression ne nous fera pas perdre de vue notre conclusion, que voici : la justice distributive, toujours respectée dans le service privé, est presque fatalement violée dans le service public.

Pourquoi n'ajouterions-nous pas aussi (la chose n'est pas tant à dédaigner !) que nous sommes presque toujours assurés de rencontrer, dans l'exécution du service privé, cette urbanité, cette complaisance, qui font le charme des relations sociales, et qui font, hélas ! trop souvent défaut dans les services publics? Oh ! nous ne parlons pas des fonctionnaires d'ordre supérieur, chez lesquels la bonne éducation suffit, à défaut de l'intérêt personnel ; mais des employés inférieurs, qui sont constamment en contact avec le public. Comparez la politesse de votre tailleur avec les manières de tel petit bureaucrate, auquel il vous faut bon gré malgré vous adresser, et qui se croit, à cause de cela, un personnage, et dites s'il n'est pas vrai que le service privé est, à ce point de vue encore, bien supérieur au service public.

De tous les côtés donc, nos considérations nous

amènent à la conclusion générale que voici : L'Etat ne doit se charger, dans l'ordre économique, d'un service quelconque qu'en tant que ce service est *d'intérêt commun* et qu'en tant que l'industrie privée est *réellement et incontestablement incapable de l'entreprendre*, du moins avec les garanties qui sont indispensablement nécessaires pour que ce service réponde à sa destination. C'est donc à l'Etat, dont l'action n'est jamais que subsidiaire, à prouver la nécessité, et, par suite, la légitimité de son intervention. En cas de doute, c'est la cause de la liberté individuelle qui doit l'emporter : *pro libertate respondendum.*

Les mêmes principes peuvent être appliqués à l'intervention de l'Etat, quand elle se produit par voie *d'impulsion*. D'abord (et si l'on met à part les encouragements distribués sous forme de récompenses et de distinctions honorifiques, desquels nous n'avons évidemment pas à nous occuper ici) il est manifeste que toute impulsion donnée par l'Etat à une industrie, à une entreprise quelconque, se traduit, en fait, par un prélèvement forcé sur la bourse des contribuables ou des consommateurs. Exemple : l'Etat veut protéger les industries *nationales*, leur donner l'impulsion (?) en les préservant d'une concurrence étrangère qu'elles prétendent ne pouvoir pas soutenir ; pour cela, il établit des droits, à la frontière, sur les produits similaires étrangers, droits dont l'inévitable conséquence est d'opérer le renchérissement du produit ; en d'autres termes, il oblige les consommateurs à payer de leur poche une contribution aux industriels protégés. Autre exemple : l'Etat juge à

propos d'accorder, sous forme de prime, des encouragements aux pêches maritimes : ici, il prend directement dans la caisse du Trésor, c'est-à-dire dans la poche des contribuables, 1.700.000 francs, pour les distribuer aux armateurs et aux marins. Partant de là, nous avons le droit de dire que, si la chose subventionnée n'est pas *d'intérêt commun*, l'Etat blesse la justice en prenant dans la bourse de tout le monde pour donner à quelques-uns.

Indépendamment de cette condition primordiale, il faut reconnaître que l'intervention de l'Etat par voie d'impulsion, si elle se comprend et se légitime dans l'ordre des choses qui ne sont pas susceptibles d'être entreprises par l'intérêt personnel, est, au contraire, en général, injuste ou dangereuse dans l'ordre de l'industrie proprement dite et relativement à des choses suceptibles d'être remunérées par l'échange et auxquelles pourrait suffire l'intérêt personnel. Que l'Etat consacre une somme de... pour défrayer des voyages et missions scientifiques ; on pourra critiquer l'opportunité de la dépense dans tel ou tel cas ; mais on ne condamnera pas, en principe, une pareille intervention. Mais que l'Etat accorde une grosse subvention à certaines compagnies maritimes, et immédiatement nous entendrons la marine non subventionnée se plaindre, non sans raison, de ce qu'elle est impuissante à soutenir la concurrence d'une rivale privilégiée ; on aura créé artificiellement une inégalité, qui appellera peut-être, comme compensation, des moyens non moins artificiels. Là, l'intervention de l'Etat semble blesser la justice. Dans tous les cas, et

sans rappeler ici le péril qu'y court le budget, il semble qu'elle soit dangereuse, quand elle n'est pas inutile; car, s'agissant, nous le supposons, de choses que l'intérêt personnel entreprendrait, s'il y trouvait son compte, son utilité ne peut consister qu'à pousser l'industrie dans une voie qu'elle n'aurait pas suivie sans cela, et il y a dès lors juste sujet de craindre que l'on n'arrive à créer par là des existences factices, qui, ou bien seront pour le Trésor une source de sacrifices permanente, ou bien tomberont dès qu'elles cesseront d'être artificiellement soutenues. Nous n'allons pas jusqu'à proscrire toujours, et *a priori*, l'intervention de l'Etat; mais nous signalons un danger grave et les raisons d'une extrême prudence.

L'Etat enfin peut intervenir par voie de *réglementation*, et il nous paraît nécessaire d'essayer de dégager le principe dirigeant en cette matière. Pour les uns, ce principe est très-simple : abstention systématique de l'Etat; pour une autre école, assez en crédit chez nous, « il vaut mieux prévenir le mal que d'avoir à le réparer », et il n'y a jamais trop de règlements. La vérité, à notre avis, n'est ni d'un côté ni de l'autre.

Le système préventif élevé à la hauteur d'un principe, c'est l'anéantissement de la liberté humaine. Museler l'homme, comme on fait certains animaux malfaisants dans la crainte qu'ils ne mordent, voilà la théorie! Il faut protester au nom de la liberté, de la dignité humaines. Il faut protester aussi au nom de l'économie politique. Il est à peine besoin de dire que tout règlement préventif, par les formalités (souvent

si compliquées chez nous) qu'il impose, par les lenteurs qu'il entraîne, par les limites qu'il apporte au libre déploiement de l'initiative privée, est une gêne pour l'industrie, dont il rogne les ailes et qu'il arrête dans son essor. Tout ce qui paralyse ses mouvements nuit à son développement. C'est d'évidence ! Le système préventif, comme règle, nous le repoussons. Mais c'est, selon nous, tomber dans un excès contraire que de proscrire toute réglementation, toute règle préventive. Généreuse erreur, que celle qui s'abandonne sans réserve à la liberté et qui en défend les abords avec un soin jaloux ! Erreur cependant, qui pourrait, contre son but même, nuire à la liberté par les écarts de la licence. Mais j'entends une objection : êtes-vous capable de poser la limite qui sauvegardera la liberté individuelle, et avez-vous un *criterium* pour distinguer les cas où le système préventif est admissible et la réglementation légitime ? Nous le croyons ; nous croyons qu'il est possible de poser des principes, dont l'application sans doute pourra varier, mais qui constitueront cependant des garanties sérieuses pour la liberté individuelle.

Pour le moment, nous avons hâte de quitter le terrain des généralités ; qu'on nous pardonne de nous y être attardé si longtemps. Dans un temps où la théorie est peu en honneur, il nous a paru qu'il n'était pas inutile de remonter aux principes. Les principes, c'est la boussole, c'est le phare pour le navigateur, c'est le drapeau pour le soldat, c'est, pour le voyageur, le sommet élevé d'où il domine la route à parcourir avant de se mettre en marche.

PREMIÈRE PARTIE.

ATTRIBUTIONS NÉCESSAIRES DE L'ETAT.

Nous voici aux applications.

Quel est le rôle de l'Etat dans l'ordre économique? Quels sont, dans la sphère économique (1), les besoins dont la satisfaction requiert le concours de l'Etat, et quelles règles doivent présider à ce concours? Voilà ce qu'il nous faut maintenant rechercher à la lumière des principes que nous avons établis.

Nous avons indiqué déjà la division que nous nous proposons de suivre. Nous distinguons, dans les attributions de l'Etat, des attributions *nécessaires* et des attributions *naturelles*. Mais il importe de bien préciser le sens que nous attachons à ces mots, pour que notre pensée soit bien comprise. — Par attributions *nécessaires*, nous entendons, non-seulement celles qui ont trait à la *conservation* de la société, mais encore au *progrès*; non-seulement celles qui

(1) Dans l'énumération que nous allons faire des attributions de l'Etat, nous allons en rencontrer certaines, qui sans doute intéressent l'Economie politique (à quoi l'Economie sociale est-elle étrangère?) mais qui pourtant ne sont pas, à proprement parler, des fonctions d'ordre économique. On ne s'étonnera pas que nous ne fassions que les mentionner en passant, pour concentrer notre examen sur les besoins d'ordre économique et le rôle de l'Etat dans la sphère économique.

constituent la mission directe et principale, l'essence et la raison d'être de l'Etat, mais encore les choses d'intérêt commun, qui doivent être faites dans l'intérêt du progrès et du perfectionnement de la société, et qui ne peuvent pas, *à raison de leur nature*, être laissées à l'initiative individuelle, soit parce qu'elles ne seraient pas entreprises du tout par elle (auquel cas la compétence de l'Etat est évidente), soit parce qu'elles exigent indispensablement la garantie officielle (auquel cas la compétence de l'Etat, quoique plus difficilement déterminable, ne nous paraît pas moins certaine). C'est ainsi, par exemple, que nous rangerons les Postes dans les attributions nécessaires de l'Etat. Par attributions *naturelles* (1) de l'Etat, nous entendons ces choses d'intérêt commun qui ne sont pas, *par leur nature*, insusceptibles d'être entreprises par l'initiative privée, mais qui, en fait, eu égard aux mœurs et à la civilisation, ne le sont ou ne le seraient pas, ou du moins ne le seraient pas avec toutes les garanties désirables. Si, par exemple, l'initiative privée est actuellement incapable de créer des voies ferrées, reconnues nécessaires à la prospérité et au développement économique du pays, il rentre, selon nous, dans les attributions naturelles de l'Etat de l'aider, au besoin de la suppléer dans cette tâche. Il y a, entre ces deux sortes d'attributions, telles que nous les comprenons, cette différence essentielle : que les premières forment une

(1) Nous préférons cette appellation à celle d'attributions *facultatives*, qui a généralement cours, et qui laisse supposer que l'Etat a le choix de les remplir ou de les négliger. Pour nous, ce n'est pas une question de caprice, mais une question de circonstances et d'opportunité.

somme en quelque sorte irréductible, puisque c'est par *leur nature même* que ces attributions reviennent à l'Etat, tandis que la liste des secondes, où l'action de l'Etat n'est que supplétive, peut varier et variera, en effet, suivant l'état des mœurs et de la civilisation ; nous verrons en quel sens.

Quelles sont les attributions *nécessaires* de l'Etat?

Posons un *criterium* : Pour savoir si une fonction quelconque rentre dans les attributions nécessaires de l'Etat, il faut, à notre avis, se poser la double question que voici : 1° Est-elle d'intérêt *commun ?* (nous ne disons pas d'intérêt *général*, et, des raisons que nous avons développées, résulte assez clairement la distinction que nous faisons entre ces deux choses); en d'autres termes, intéresse-t-elle directement la communauté tout entière? — 2° Est-elle, *par sa nature*, insusceptible d'être entreprise par l'initiative individuelle, ou exige-t-elle indispensablement, *par nature*, la garantie officielle? Avec cette donnée, nous irons sans doute plus loin que Bastiat et son école; nous arriverons cependant à des conclusions qui ne sont guère, nous le croyons, pratiquement contestables.

CHAPITRE I.

SURETÉ EXTÉRIEURE. — DIPLOMATIE.

Il est d'abord incontestable et incontesté que le maintien de la sûreté extérieure et de l'indépendance nationale est exclusivement affaire d'Etat : il s'agit de son existence même ! Affaire d'Etat, par conséquent, que la levée et l'entretien des armées de terre et de mer, la marine militaire, les ports militaires, les forts et forteresses ; en un mot, tout ce qui est nécessaire au maintien de la sécurité extérieure. Si l'on me dit que telle ou telle voie de communication est nécessaire à la défense nationale, je réponds qu'il appartient à l'Etat de l'entreprendre, comme accessoire d'une de ses attributions nécessaires, si elle n'est pas entreprise par l'initiative privée (1). — Nul doute encore que la diplomatie, c'est-à-dire l'organisme des relations internationales, ne soit exclusivement affaire d'Etat.

Tout ceci n'a vraiment pas besoin d'être démontré ; et, encore bien que l'économie sociale y soit gravement intéressée, nous ne nous y arrêterons pas, attendu que ce ne sont pas là des attributions économiques, mais essentiellement politiques.

(1) Ainsi, des routes stratégiques ont été créées, en vertu de la loi du 27 juin 1833, dans huit départements de l'Ouest, à la suite de l'insurrection de la Vendée ; il est clair que l'Economie politique, quelque système que l'on adopte sur l'établissement des routes, n'a rien à reprendre à cela. Cette catégorie de routes n'existe plus : les voies publiques qui la composaient ont été réparties entre les routes nationales et les routes départementales (décret du 10 juillet 1862).

CHAPITRE II.

SURETÉ INTÉRIEURE. — POLICE. — JUSTICE CRIMINELLE ET CIVILE.

Il est de même incontestable et incontesté que le maintien de la sûreté intérieure des personnes et des propriétés, et, plus généralement, de l'*ordre social* ou de l'*ordre public*, rentre dans les attributions *nécessaires* de l'Etat. Ce n'est que l'exercice de sa mission directe et principale. Voilà une sphère d'action, à coup sûr, moins bien définie; car si le respect des personnes et des propriétés est chose facilement déterminable, l'*ordre public*, dont on ne saurait contester que l'Etat ait la sauvegarde, est quelque chose d'assez élastique, et, disons-le, d'assez variable et contingent. Mais nous n'avons pas à en entreprendre ici la définition : cela appartient aux principes fondamentaux de la législation, et spécialement de la criminelle.

La sûreté intérieure comporte comme moyens, lesquels rentreront sans conteste dans les attributions nécessaires de l'Etat, l'organisation d'une police préventive et d'une justice répressive.

Mais ce n'est pas seulement la justice répressive qui rentre dans les attributions nécessaires de l'Etat (et Stuart Mill a ingénieusement fait l'objection à la théorie qui réduit le rôle de l'Etat à la répression de la fraude et de la violence), c'est aussi la justice civile (1). Et qu'on ne dise pas qu'il s'agit toujours,

(1) Nous prenons ici les mots «*justice civile*» dans le sens le plus large, par opposition à la justice criminelle.

sinon de réprimer, au moins de prévenir la fraude et la violence. — Vous pouvez dire cela de quelques-unes des lois civiles, mais pas de toutes. Vous pouvez le dire des lois qui réglementent la preuve des contrats et qui en assurent l'exécution ; vous ne pouvez pas le dire de celles qui déterminent la capacité civile, les règles du mariage, les expropriations, les donations, et d'une foule d'autres. La théorie est incomplète.

Ici encore rentreront bien entendu dans les attributions de l'Etat, à titre d'accessoire, tout l'appareil matériel nécessaire au fonctionnement de la police et de la justice, et spécialement tout l'appareil nécessaire à la sanction de la justice criminelle.

Tout cela encore n'appartient pas directement à l'économie politique. Il est pourtant une question dont nous voulons dire un mot ; car, si elle se complique d'autres éléments, on ne saurait nier qu'elle ne soit, à certains égards, question économique : c'est la question du travail dans les prisons et établissements pénitentiaires. Un point doit être mis à l'abri de la controverse : l'obligation du travail dans les prisons n'est pas seulement un droit pour l'Etat, mais un devoir. Le Conseil supérieur des prisons, dans un Avis du 6 janvier 1877, en a donné les quatre raisons décisives que voici : 1° *L'amendement du coupable* ; car l'oisiveté le conduirait rapidement à l'habitude de la paresse et ne tarderait pas à le livrer, dans un milieu corrompu, à toutes les suggestions des mauvais conseils et des pires instincts. Le travail, au contraire, est essentiellement moralisateur. Cette

considération est, à elle seule, décisive dans la question ; — 2° *Le maintien de la discipline*; car le travail est le seul frein capable de contenir la turbulence des hommes violents et dépravés qui constituent la majeure partie de la population des prisons, et de conjurer les dangers auxquels les passions surexcitées par l'oisiveté exposeraient le personnel de surveillance ; — 3° *La protection des finances publiques ;* car il est à la fois juste et moral que les malfaiteurs condamnés ne vivent pas aux dépens de la société ; le condamné devrait, théoriquement, suffire par son travail à la satisfaction de ses besoins, suivant la loi qui régit l'homme libre ; au moins est-il juste et nécessaire qu'il compense, autant que possible, par les produits de son travail, les sacrifices pécuniaires qu'impose à la société la nécessité de le châtier. Le budget des prisons, qui figure dans le budget général des dépenses de l'exercice 1880 pour une somme de 20.685.333 fr., est assez gros pour que la société ait le droit de demander au travail des condamnés une atténuation légitime ; — 4° *La garantie de la sécurité publique* ; car l'homme qui sortirait de prison, après avoir oublié le travail, et sans le secours du pécule qui lui permet d'attendre l'entrée dans l'atelier, serait un danger immédiat et permanent pour la société.

Le gouvernement provisoire de 1848 commit donc une grande faute, lorsque, par son décret du 24 mars, il suspendit le travail dans les prisons, sous prétexte de la concurrence faite par lui aux ouvriers libres. La redoutable rébellion qui suivit cette mesure dans la

travail des prisonniers présente un autre problème, dont la gravité ne saurait être méconnue. Les produits des ateliers des prisons, obtenus avec des frais de production qui peuvent être en partie (la partie relative aux salaires) fixés d'autorité, et qui sont toujours nécessairement inférieurs aux frais de production du travail libre, viennent sur le marché en concurrence avec les produits du travail libre, et ils peuvent, si l'on n'y prend garde, par un abaissement factice dans les prix, amener la pertubation dans l'atelier social et réagir sur les salaires. A coup sûr, ce mal, ce danger a été parfois singulièrement exagéré. Ainsi, en 1848, les tailleurs parisiens s'étaient plaints amèrement de la concurrence des prisonniers, et il a été constaté qu'il y avait 60 tailleurs employés dans les prisons contre 15.000 tailleurs libres ! Mais enfin, on ne peut nier qu'il y ait là, pour l'industrie libre, surtout pour celle qui a son établissement dans les environs des maisons d'emprisonnement, un réel danger, auquel la justice commande de chercher et de trouver le remède.

Nul ne proposera sans doute, pour y parer, le système du *travail pénal*, sans autre but que le châtiment, ainsi que cela s'est pratiqué dans le *moulin à marcher* (tread-mill) de la prison d'Holloway, à Londres (1), barbare parodie du travail, qui rappelle

(1) Nous avons vu, dit M. Ribot (*Système pénitentiaire en Angleterre*, Revue des Deux-Mondes, 1er février 1873), dans la prison d'Holloway, qui appartient à la Cité de Londres et qui est une des mieux tenues de toute l'Angleterre, vingt-quatre condamnés rangés debout sur la marche d'une machine, les deux mains appuyées à une traverse placée un peu au-dessus de leur tête. Un mouvement de rotation dérobe successivement sous leurs pieds toutes les marches du cylindre ; ils grimpent

supplices de l'antique Tenare ! Une pareille pratique est condamnée sans appel, non-seulement parce qu'elle entraîne une inutile et ridicule déperdition de forces productives, mais encore parce qu'elle manque le but direct et principal du travail dans les prisons, l'amendement du condamné, et qu'un semblable travail, qui est une insulte à la dignité humaine, ne peut avoir pour effet que d'irriter le condamné au lieu de le corriger.

Divers systèmes ont été proposés ou employés. Remarquons qu'à ce point de vue la régie est préférable à l'entreprise ; car l'entrepreneur ayant des produits à des frais de production moindres, sera porté par intérêt (s'il n'en est empêché par une réglementation sévère, qui enlèvera alors à l'entreprise ses plus heureux effets économiques), à provoquer lui-même sur le marché un abaissement factice des prix, pour accaparer la clientèle des ouvriers libres, tandis que l'Etat aura constamment à cœur que la concurrence du travail des prisons ne pèse pas injustement sur le travail libre.

Maintenant il faut bien comprendre où est le mal et ce qui peut être, pour l'industrie libre, sujet de justes plaintes. Le mal n'est pas en ce que les prisonniers travaillent et en ce que leurs produits viennent sur le marché ; ils sont hommes, et le travail est, pour eux comme pour les autres hommes, un droit et un devoir ; ce n'est pas accroître arbitrairement la pro-

ainsi de marche en marche sans jamais changer de place. Le travail accompli par eux en huit heures un quart équivaut à une ascension perpendiculaire de 2 kilomètres 1/2. — L'homme fait parfois un singulier usage de son génie !

duction générale que de le leur imposer ; ce serait la restreindre arbitrairement que de les en affranchir. Le danger consiste en ceci : que ce travail étant rémunéré par un salaire fixé d'autorité et, en fait, très-minime, les frais de production sont moindres que dans l'industrie libre, et que, par suite, l'Etat ou l'entrepreneur est en mesure de livrer les produits à un prix inférieur au prix naturel, au prix courant, et d'amener ainsi une baisse factice des prix (attendu qu'il ne peut pas y avoir deux prix sur le même marché et pour des produits égaux en qualité), laquelle amènera elle-même une baisse factice des salaires. Voilà le premier danger et le plus grave. Il est encore à craindre qu'un atelier industriel très-nombreux, établi *d'autorité* sur tel ou tel point du territoire, et qui doit, par la loi de son institution, fonctionner sans relâche, sans se préoccuper des conditions de l'offre et de la demande, n'amène fatalement, si ses produits sont jetés sur un marché local plus ou moins étroit, une baisse factice des prix et, par suite, des salaires, par l'effet de la disproportion de l'offre et de la demande ; nous disons *factice*, parce qu'il est clair que sans l'intervention de l'autorité, les produits du travail de ces hommes se fussent répartis sur l'étendue du territoire d'une toute autre manière.

Actuellement, le remède appliqué est celui-ci : les arrêtés et décrets des 20 avril 1844, 25 février et 1er mars 1852 font un devoir à l'administration de soumettre les conditions des salaires des prisonniers aux Chambres de commerce, avec faculté pour l'administration de provoquer annuellement la révi-

sion des tarifs pour chaque industrie; et le Conseil supérieur des prisons affirmait, dans son Avis du 6 janvier 1877, que ce système répondait à tout, et que, grâce à ces précautions, toutes les plaintes légitimes pourraient recevoir une prompte satisfaction. Voici cependant quelques objections théoriques qui subsistent : 1° Il n'est pas facile de fixer équitablement d'autorité le salaire des prisonniers, sans faire tort ni à l'industrie libre, ni à l'entrepreneur, si, comme cela a lieu en fait actuellement, c'est le système de l'entreprise qui prévaut. D'une part, il faudrait connaître exactement le salaire des ouvriers libres, et cela n'est pas toujours facile ; car il n'est pas toujours payé en argent ; souvent, par exemple, l'ouvrier est nourri et il devient très-dificile de faire la déduction des frais de nourriture pour déterminer son salaire exact ; d'autre part, le connût-on, on ne pourrait l'appliquer avec justice aux prisonniers, attendu que le travail des prisonniers est, par des causes diverses, notablement inférieur à celui des ouvriers libres. Nous voyons, en consultant la statistique de 1869, que, malgré des améliorations importantes, la moyenne générale du produit net individuel ne s'élevait pas à 0 fr. 75 pour les hommes, 0 fr. 85 pour les femmes, par journée de travail. — 2° Les salaires peuvent varier suivant les conditions de l'offre et de la demande du travail, et la révision annuelle que l'administration peut provoquer peut être insuffisante. — 3° Les salaires ne sont qu'un élément des frais de production ; l'inégalité subsistera toujours quant aux autres, en tout ou en partie ; par exemple, le fermier de l'Etat n'aura pas des

ateliers à construire, pas ou peu de frais généraux. 4° Enfin, il reste toujours qu'une quantité considérable de produits peut être jetée sur un marché restreint et produire l'écrasement des cours par la surabondance de l'offre.

A notre avis, le décret du 25 février 1852 (qui n'a encore reçu, à cet égard, qu'une application trop restreinte) indiquait la meilleure solution, en disposant (art 3) que « les produits du travail des détenus seront autant que possible appliqués à la consommation des administrations publiques. » Le système est, à coup sûr, préférable à l'exportation des produits du travail des prisons, préconisée par quelques-uns. Le Conseil supérieur des prisons, dans son Avis du 6 janvier 1877, objecte que « l'exporta-« tion et les fournitures de l'Etat étant deux des « branches les plus importantes de l'industrie libre, « ce serait déplacer et non résoudre la question. » L'objection nous paraît sans valeur ; car (et c'est là ce qu'on a perdu de vue sans doute) le mal n'est pas dans la production sortant des prisons, et l'industrie n'a nul droit de s'en plaindre ; il est dans l'abaissement artificiel des prix. Si les produits du travail des prisons sont déversés dans les services publics, l'abaissement artificiel ne se produit pas ! Il est vrai qu'ils y prendront une place qui fermera d'autant un débouché à l'industrie libre ; mais, encore une fois, le personnel des prisons a le droit et le devoir de travailler et de produire tout comme les hommes libres, et il ne saurait y avoir là matière à légitime grief. L'exportation, qui nous paraît être, après celui-là,

le meilleur système, supprime le danger de l'écrasement des prix sur un marché local et restreint; mais elle laisse subsister celui de l'inégalité de la concurrence faite à l'industrie libre. Mais hâtons-nous d'ajouter qu'avec le système de la régie, ce qui serait redoutable dans les mains d'un entrepreneur ne saurait être sérieusement redouté aux mains de l'Etat. L'Etat ne fera pas, avec les produits d'un travail soutenu aux dépens de l'impôt, une concurrence déloyale à l'industrie libre; il ne provoquera jamais de baisses de prix, se contentant de suivre l'industrie libre dans cette voie. Remarquons d'ailleurs qu'on chercherait vainement un remède préventif; on aurait beau fixer plus ou moins arbitrairement les salaires des prisonniers, est-ce que les salaires constituent à eux seuls le coût de production? Et les matières premières? Et l'intérêt et l'amortissement des capitaux? Et les frais généraux? Et les profits, sans lesquels l'industriel privé ne peut vivre? Tout cela constituera toujours, quoi qu'on fasse, une inégalité nécessaire et ne pourra être corrigé, dans les effets, que par la sagesse et la prudence de l'Etat, pour lequel c'est un devoir de stricte justice.

En résumé, la meilleure solution du problème du travail dans les prisons nous paraît être celle-ci: le travail organisé en régie et dans le but de l'amendement du coupable; les produits du travail appliqués, autant que possible, aux consommations des administrations publiques; le surplus, si cela était nécessaire, exporté, avec obligation pour l'Etat de ne jamais faire à l'industrie libre d'exportation une

concurrence déloyale en provoquant l'abaissement des prix. Le Conseil supérieur du Commerce pourrait être appelé à donner son avis sur la conclusion des marchés.

CHAPITRE III.

PHARES ET FANAUX. — OBSERVATOIRES ET STATIONS MÉTÉOROLOGIQUES. — TRAVAUX DE DÉFENSE CONTRE LES INONDATIONS. — CARTES GÉOGRAPHIQUES ET GÉOLOGIQUES. — STATISTIQUE. — VOYAGES ET MISSIONS SCIENTIFIQUES. — EXPOSITIONS PUBLIQUES. — CONSERVATION DES MUSÉES NATIONAUX, DES BIBLIOTHÈQUES NATIONALES, DES MONUMENTS HISTORIQUES.

Voilà un certain nombre d'attributions auxquelles nous ne voyons pas qu'il soit fait de place dans la théorie qui réduit le rôle de l'Etat au maintien de la sûreté extérieure et intérieure. Toutes ces choses cependant nous semblent bien rentrer dans les attributions de l'Etat, nous ajouterons même dans ses attributions nécessaires. Et ceci nous servira à faire bien comprendre ce que nous entendons par là. A la rigueur, on pourrait vivre sans stations météorologiques, sans statistiques, sans musées, sans monuments historiques, voire même sans bibliothèques nationales, et les théoriciens qui ne voient dans l'Etat que le gardien de la sûreté ne devraient guère admettre de pareilles attributions. Mais nous avons pensé que le rôle de l'Etat n'est pas seulement un rôle de conservation, qu'il doit avoir souci du progrès. Nous n'exigeons pas, pour classer un service dans les attributions nécessaires de l'Etat, qu'il soit indispensable au maintien de la sécurité et à la conservation

sociale; s'il nous est démontré qu'il est nécessaire au progrès de la nation, soit au point de vue intellectuel et moral, soit au point de vue matériel, nous ne nous posons plus que ces deux questions : est-il d'intérêt commun (car la justice l'exige, pour que l'Etat en fasse les frais)? Est-il, par sa nature, insusceptible d'être entrepris par l'initiative privée (car l'initiative privée est préférable, quand elle est possible)? Si, à ces deux questions, la réponse est affirmative, nous n'hésitons pas à ranger ce service au nombre des attributions nécessaires de l'Etat. Eh bien ! Voyons, d'un coup d'œil rapide, si nos deux conditions ne se rencontrent pas dans tous ces services.

L'établissement et l'entretien des phares et fanaux est-il d'intérêt commun? Oh ! il y a là d'abord une question d'humanité qui prime toutes les autres. Il s'agit d'indiquer la route et l'écueil au navigateur, à l'homme, quel que soit son pavillon, qui s'est lancé sur l'Océan pour faire communiquer des mondes qui, sans lui, ne se connaîtraient pas. Il s'agit de montrer le port de salut au vaisseau battu par la tempête. Et puis, il faut qu'il y ait des phares, sans quoi toute navigation est impossible. C'est une nécessité qui ne se discute pas, qui s'impose. Est-ce l'industrie privée qui les fera? Non ; car il ne faut rien lui demander qui ne soit susceptible d'être rémunéré par l'échange ; du moins, il ne faut compter sur elle pour rien de semblable. Donc, il faut que l'Etat le fasse.

On ne contestera pas non plus sans doute l'utilité commune des observations météorologiques ; et on

ne contestera pas davantage que ce ne soit chose insusceptible d'être rémunérée par l'échange ; car, à qui le savant demanderait-il son paiement pour l'éclipse ou la comète qu'il a découverte et signalée? Donc, il faut que l'Etat les subventionne.

Mais au moins, dira-t-on, ne nous parlez pas de travaux de défense contre les inondations; car il s'agit là d'intérêts particuliers à protéger! — Je réponds qu'il s'agit du territoire national à défendre, et que les travaux qui peuvent y être nécessaires, bien qu'ils soient d'ordre purement industriel, ne peuvent cependant être abandonnés à l'initiative privée; car, par qui seraient-ils payés? A qui ont-ils profité? Nul ne peut le dire. Il s'agit là d'ailleurs d'une question de sécurité, et nous aurions tort d'insister.

Avons-nous besoin de démontrer encore l'intérêt commun qu'il y a à dresser de bonnes cartes géographiques et géologiques? L'intérêt stratégique seul pourrait suffire; mais nous ajoutons que, dans le seul intérêt du progrès, l'Etat doit y faire procéder; car, pour répondre au but, il faut qu'elles soient faites avec une exactitude parfaite, exactitude que ne peut contrôler celui qui les demande; il faut la garantie officielle. D'ailleurs, ces services doivent être exécutés sans la préoccupation d'une rémunération tardive et insuffisante.

Et la statistique, ce phare de l'économie sociale et de toutes les sciences morales et politiques, ce phare si pâle encore chez nous et à peine allumé, qui y pourvoira, si ce n'est l'Etat? Est-il besoin de dé-

montrer que ce soit là chose d'intéret commun? Est-il besoin davantage de démontrer que l'initiative privée n'y saurait trouver son compte, et que l'Etat d'ailleurs en possède seul les éléments (1)?

Les voyages et missions pour l'avancement des sciences sont encore d'intérêt commun; car la science est la lumière de l'esprit, qui luit pour tout le monde; et ces choses ne se paient pas : l'intrépide citoyen qui les entreprend n'y rencontre souvent que la souffrance et quelquefois la mort. Affaire d'Etat de les payer ! Ferdinand et Isabelle devaient-ils refuser à Christophe Colomb les trois vaisseaux avec lesquels il découvrit le Nouveau-Monde? Et notre gouvernement a-t-il fait une œuvre anti-économique en envoyant de grandes missions explorer le Sahara et conquérir peut-être, elles aussi, à la civilisation européenne et à l'influence française tout un monde nouveau?

Nous rangeons encore dans les attributions nécessaires de l'Etat les expositions publiques; et la chose paraît évidente. Il n'est pas nécessaire pour vivre d'avoir des expositions publiques, nationales ou internationales; mais si de pareilles expositions sont reconnues utiles et bonnes dans l'intérêt du progrès, il est nécessaire qu'elles soient organisées par le pouvoir public et elles ne peuvent l'être que par lui. Peut-être ne sera-ce pas sortir de notre sujet que de dire un mot de l'utilité des expositions universelles au point de vue économique. La

(1) On n'a qu'à ouvrir le *Précis de la Constitution anglaise*, par Sheldon Amos, p. 152 et suiv., pour se convaincre de l'importante place que la statistique tient dans le gouvernement de l'Angleterre. Il y a là, pour notre administration, de précieux enseignements.

question a été maintes fois traitée, à propos notamment de l'exposition de 1878; elle l'a été dans des articles spéciaux; elle l'a été au sein de la Société d'Economie politique, dont les discussions méritent toujours grande attention. Les expositions internationales, considérées au point de vue économique, ont eu leurs détracteurs intraitables, leurs admirateurs indifférents et leurs chauds partisans. Les détracteurs systématiques appartiennent à un petit groupe de misanthropes, dont les boutades ne permettent pas qu'on s'y arrête. L'opinion qui qualifiait la grande exposition de 1878 « une vaniteuse et folle « entreprise du matérialisme, une sottise d'un siècle « de charlatanisme, une misère d'un peuple en déca- « dence, tombé assez bas pour chercher la revanche « de son honneur dans les triomphes de l'industria- « lisme », nous a donné là un spécimen qui nous dispense d'un plus ample examen. La discussion sérieuse est entre ceux qui ne voient dans les expositions universelles que des fêtes publiques, d'un caractère plus noble et plus élevé que les jeux antiques et les anciennes fêtes populaires destinées à attester la magnificence des rois et à réjouir le peuple, et ceux qui leur reconnaissent un caractère et une portée vraiment économiques, une utilité certaine pour le progrès. Nous sommes de l'avis de ces derniers, tout en rejetant les exagérations et en condamnant les abus. On est généralement d'accord sur deux points : le pemier, c'est que les expositions internationales trop répétées ne valent rien et qu'elles ont été trop répétées en ces derniers temps; le second,

c'est qu'elles affectent de plus en plus un caractère d'ostentation et de luxe qui devient menaçant. Mais l'abus ne doit pas faire condamner l'usage ! Si les nations civilisées s'entendaient, par un concert international, pour qu'il ne s'ouvrît pas une exposition internationale plus souvent que tous les dix ans, par exemple, en s'engageant à refuser leur concours à toute exposition qui serait ouverte avant l'expiration du délai stipulé; si, d'autre part, chaque nation prenait, vis-à-vis d'elle-même, l'engagement de mettre quarante ou cinquante ans d'intervalle entre chacune de ses expositions internationales, on peut dire que le danger de l'abus serait en grande partie conjuré. Cet arrangement serait dans l'intérêt même du succès des expositions, qui perdraient leur prestige et leur utilité par l'habitude et le dégoût. Quant au luxe des expositions, il y a là évidemment une question de mesure. Il faut s'attendre à en voir croître les dépenses avec le progrés de l'industrie, des relations internationales et du bien-être ; une famille qui croît en nombre et dont chaque membre grandit a besoin de plus de logement, et, plus cette famille s'enrichit, plus elle sent le besoin d'un logement confortable et beau. Il n'y a rien à dire théoriquement là-dessus, si ce n'est qu'il faut distinguer les dépenses nécessaires, résultant de l'accroissement de l'industrie et de l'importance des expositions, auxquelles il ne faut pas regretter l'argent, des dépenses d'ostentation et de luxe, auxquelles il faut savoir mettre un frein. Qu'on ait exagéré singulièrement l'utilité des expositions internationales au point de vue de la fraternité démocra-

tique des peuples et de la paix universelle qu'elles tendraient à établir, comme aussi de la liberté commerciale dont elles devraient assurer le triomphe, nous l'accordons sans peine. Ce sont là des « futurs contingents, » sur lesquels il serait décevant de faire grand fonds. Les expositions internationales ne peuvent avoir que de bons effets à cet égard : voilà ce qu'on peut dire et c'est beaucoup. Compter que ces tendances produiront des résultats certains ou même probables, ce serait oublier l'histoire contemporaine. Il faut répudier les exagérations compromettantes ; mais il ne faut pas méconnaître les utilités positives. N'est-ce rien que de rapprocher et de mettre en parallèle les progrès accomplis dans toutes les branches de l'industrie et de la science dans une période déterminée, pour comparer, pour discerner, pour marquer le point culminant au delà duquel le progrès reprendra sa marche en avant? N'est-ce rien que cette invitation même à produire, à inventer, à créer, dans la perspective d'une récompense enviée? Faut-il s'arrêter à cette objection, que beaucoup se gardent bien de montrer ce qu'ils ont fait dans la crainte *d'exposer* leur invention..... à être prise par d'autres? Ce n'est la que conséquence d'un droit des gens imparfait, et ce sera sans doute un des grands bienfaits des expositions d'assurer d'une manière de plus en plus générale la garantie de la propriété littéraire et artistique (1).

(1) Nous employons ici le terme consacré, bien que le droit reconnu aux auteurs et aux inventeurs sur leur œuvre ne nous paraisse nullement réunir le caractère d'une véritable propriété, mais bien plutôt d'un privilége, que nous croyons d'ailleurs aussi juste que politique.

N'est-ce rien encore que de faire connaître à tous, indépendamment des progrès accomplis, les productions spéciales de chaque pays, de chaque peuple, et d'ouvrir à ces productions des débouchés de plus en plus larges? N'est-ce pas là un résultat positif, qui ne peut pas être nié, et qui est également utile à tous, producteurs et consommateurs? N'est-ce rien que de faire que marchands et fabricants de tous les coins du globe se rapprochent, se coudoient, se mesurent et en même temps se pénètrent? N'est-ce rien enfin et surtout que ces grandes conférences internationales, ces congrès de toutes sortes, qui préparent la solution des plus graves problèmes internationaux, et qui servent tant au développement des relations des peuples entre eux? On peut voir des congrès sans expositions, c'est vrai; mais il est vrai aussi, et les faits le démontrent, que l'exposition internationale est l'occasion naturelle qui donne naissance au congrès, si bien qu'on peut affirmer, dans la plupart des cas, qu'elle en est la mère. Est-ce utopie? Tous ces résultats nous paraissent inappréciables en argent, et il nous semble que c'est une économie politique mesquine que celle qui regrette quelques millions donnés au rapprochement des peuples! N'eût-elle que ce résultat (et pour nous, elle en a d'autres; elle a, dans une mesure plus ou moins grande, ceux que nous avons signalés; mais elle a du moins celui-là incontestablement), l'exposition internationale, organisée à son heure et avec prudence, vaut mieux qu'elle ne coûte; car le rapprochement et la pénétration intime des différents peuples est,

surtout pour les nations de la vieille civilisation occidentale, la grande affaire de l'avenir.

Nous avons mentionné encore les musées nationaux, les bibliothèques nationales, les monuments historiques, et nous ne croyons pas rencontrer de contradiction en affirmant que ces dépôts sacrés de l'art, de l'esprit et de l'histoire nationale doivent être conservés, et que l'Etat seul peut être préposé à cette tâche, parce qu'il s'agit là du patrimoine national et de choses insusceptibles d'être rémunérées par l'échange. Nous distinguons toutefois, en ce qui concerne les musées et bibliothèques, deux catégories qui nous paraissent tout à fait distinctes dans leur but et régies par des principes différents. Il appartient à l'Etat de conserver, pour en faire le patrimoine de l'avenir, la collection aussi complète que possible des chefs-d'œuvre du passé, chefs-d'œuvre de l'esprit et chefs-d'œuvre de l'art, de veiller avec un soin jaloux sur ce legs précieux des générations qui s'en vont à celles qui viennent, et de ne reculer devant aucun sacrifice pour l'enrichir sans cesse. C'est de l'intérêt commun au premier chef, puisque c'est le domaine de la communauté, et il ne pourrait tomber en mains privées sans perdre son caractère et manquer son but. Mais les musées peuvent être multipliés uniquement dans un but de décoration et de splendeur artistiques ; les bibliothèques, uniquement dans un but d'étude ; il en faut et il y en a dans tous les centres un peu populeux ; or, ces choses étant affectées, non à l'utilité commune de tous les nationaux, mais à l'usage à peu près exclusif de l'agglomération de

citoyens au sein de laquelle elle se trouvent, c'est à eux seuls, en bonne justice, à en faire les frais, de même que c'est à eux de les administrer par leurs représentants.

CHAPITRE IV.

VOIES DE COMMUNICATION — ROUTES ET CHEMINS — PONTS.

On met assez généralement sur le même pied, dans les controverses économiques, les différentes voies de communication : routes, canaux, chemins de fer, et on leur applique les mêmes solutions. Il y a cependant, selon nous, une distinction essentielle à établir entre les routes (*lato sensu*) d'une part, les canaux et les chemins de fer d'autre part. Qu'il n'y ait aucune assimilation possible entre les routes, qui ne sont que de simples voies de communication, et les chemins de fer qui sont (du moins au sens qu'on attache généralement à ce mot), des moyens de transport proprement dits, il suffit de réfléchir un instant pour en tomber d'accord. On peut soutenir (comme nous allons le faire) que les routes doivent être gratuites, et il est absurde de soutenir (soit dit sans vouloir troubler le sommeil de Lamartine) que les transports par chemins de fer doivent être gratuits. Les canaux, à la vérité, sont, comme les routes, de simples voies de communication ; mais ils en diffèrent cependant par leur spécialité naturelle. Les routes servent à tous ; les canaux ne servent, ne peuvent servir qu'à quelques-uns ; les routes peuvent être établies sur toutes les parties du territoire d'une manière égale ou à peu près ; les canaux sont, par la nature des choses, localisés sur certains points.

Enfin, les routes ont un intérêt politique qui va nous servir d'argument tout à l'heure ; les canaux répondent à des intérêts exclusivement économiques. Voilà pourquoi, réservant la question de savoir si et jusqu'à quel point les canaux et les chemins de fer rentrent dans les attributions *naturelles* de l'Etat, nous les écartons maintenant, et nous rangeons les routes seulement dans ses attributions *nécessaires*.

Comment, dira-t-on, est-ce que ce sont là choses insusceptibles d'être entreprises par l'initiative privée? Et l'Angleterre (1) ? Et les Etats-Unis ? — Eh ! sans doute, elles peuvent l'être ; mais à la condition que l'industrie privée soit rémunérée par le péage. C'est parce que nous ne voulons pas du péage, parce que nous le considérons (sur les routes et chemins) comme un système arrriéré et qui deviendra de plus en plus incommode et impraticable à mesure que la vie économique et la circulation se développeront, parce que nous voulons que l'usage des routes soit gratuit, que nous classons les routes dans les attributions nécessaires de l'Etat. Nous avons encore, de ci de là, chez nous, quelques ponts à péage : ils sont appelés à disparaître ; depuis 1848, l'administration a consacré près de 4 millions à en racheter, et un projet de loi soumis aux chambres tend au rachat

(1) L'argument tiré de l'exemple de l'Angleterre deviendra de moins en moins probant. L'opinion publique, de l'autre côté du détroit, commence à se montrer très-défavorable au vieux système des péages routiers. Sur beaucoup de routes de l'Angleterre et du pays de Galles, où ces péages existaient de vieille date (*turnpik roads*), la circulation est aujourd'hui entièrement libre ; les péages ont été remplacés par une taxe spéciale (*Highway rate*), dont la propriété foncière supporte le poids.

général. Il est évident que les ponts font partie intégrante des routes et chemins ; eh bien ! quel spectacle nous représentent ces ponts, que tous, un jour ou l'autre, nous avons rencontrés sur notre chemin ? Une barrière, une gêne, un ennui considérable, une perte de temps. A l'entrée du pont est une petite maison, et, presque exclusivement occupée à percevoir le péage, toute une famille, dont les forces productives pourraient être plus utilement employées. Là, il faut faire halte, il faut avoir prévu cette halte et s'être muni de quelque argent ; car, avec un peu de mauvaise volonté, un oubli peut vous obliger à retourner chez vous ; il faut payer, tous indistinctement, à moins que l'on admette les inextricables exceptions anglaises que nous verrons. Il faut qu'on vous ouvre la barrière, et, si le préposé est absent, il faut attendre ; dans tous les cas, il ne se pressera guère, et ce n'est pas seulement son temps qui est perdu, c'est le vôtre. *Time is money* ! Imaginez que ce qui n'est qu'un accident chez nous soit la règle, et voyez que de gênes, que d'entraves à la circulation, que de temps perdu, que de forces dépensées en pure perte ! Sur les ponts, les inconvénients sont énormes ; mais ce n'est rien à côté des routes. Où le droit sera-t-il perçu ? Par combien de bureaux faudra-t-il passer ? Combien faudra-t-il de collecteurs (1). — Non ; quoi

(1) Une loi du 25 fructidor an V ordonna la perception, sur toutes les grandes routes, d'une taxe d'entretien, dont le produit serait affecté exclusivement aux dépenses de leur entretien, réparation et confection. Mais cette taxe souleva tant de réclamations qu'elle dut être supprimée par une loi du 24 avril 1806, qui établit, pour la remplacer, une taxe sur le sel spécialement affectée aux mêmes dépenses et dont l'affectation spéciale a disparu en 1814.

qu'en dise Dunoyer, que nous avons le regret de rencontrer comme adversaire, ce n'est point là l'idéal de l'avenir ; non, ce n'est pas à mesure que la vie économique circulera davantage qu'il faudra s'ingénier à lui créer des obstacles ; ce serait aller à rebours (1).

Nous avons toutefois à répondre à une objection qui nous touche particulièrement, une objection que nous avons déjà faite nous-même et que nous ferons plus d'une fois encore : tout service doit être payé par ceux qui en profitent ; la gratuité, c'est du socialisme ! Disons d'abord jusqu'où doit aller, selon nous, l'intervention de l'Etat. Il y a, dans tout pays civilisé, il faut qu'il y ait de grandes voies partant du centre et allant jusqu'aux extrémités ; ce sont les artères dans lesquelles circule la vie du corps social. Il y a ensuite une multitude de voies plus petites, qui sont comme les affluents de ces grands canaux et qui se ramifient diversement, avec des dimensions diffé-

(1) La longue nomenclature des exemptions de péage que la législation anglaise a dû successivement consacrer est peut-être le meilleur argument que l'on puisse donner contre l'institution même du péage. Ces exemptions concernent notamment : tous les piétons, les chevaux et voitures au service du souverain et de sa famille, les chevaux et voitures qui transportent les personnes au service divin le dimanche (aller et retour), excepté dans un certain rayon autour de la Bourse de Londres et du palais de Westminster, les chevaux et voitures transportant des engrais agricoles. Des exemptions analogues s'appliquent aux funérailles, aux ministres du culte dans l'exercice de leurs fonctions, aux agents en exercice de la force publique et de la police, aux personnes se déplaçant (aller et retour) pour les élections, aux volontaires, aux animaux et voitures transportant (aller et retour) des produits agricoles au marché, aux chevaux et voitures traversant la voie sans y parcourir plus de 91 mètres, aux animaux et voitures allant au travail, au pâturage, ou en revenant, pourvu qu'ils ne parcourent pas sur la route une distance supérieure à 3,200 mètres!!.... — Que d'échecs au principe, que de difficultés, que de fraudes !

rentes, en proportion avec la circulation dont elles sont l'instrument; ce sont comme ces veines innombrables qui distribuent le sang dans toutes les parties du corps humain. Il y a, à cet égard, entre l'organisme social et l'organisme animal, une analogie frappante. De tous ces canaux de la vie économique, il n'en est pas sans doute qui n'intéresse le corps social tout entier; sa vie sera d'autant plus pleine et plus parfaite que sa circulation sera dans toutes les parties plus complète et plus rapide. Mais là, comme dans l'organisme humain, il y a des choses vitales et des instruments secondaires. Telles sont les idées qui nous ont conduit à la distinction suivante, que nous croyons être la vérité économique : Toutes les routes, tous les chemins doivent être gratuits, par les raisons que nous avons dites; nous ajouterons même que, plus les chemins sont multipliés et entrecroisés, plus devient impossible le système du péage. Mais tous les chemins ne doivent pas être faits par l'Etat. L'Etat doit se charger de ces grandes voies qui partent du cœur et qui sont comme les grandes artères du corps social : c'est l'instrument du pays tout entier (1). Les voies secondaires, les ramifications (que nous ne désignons pas autrement maintenant) regardent les communautés qu'elles desservent spécia-

(1) Il n'est pas vrai, comme on l'a prétendu, que le développement des chemins de fer ait eu ou doive jamais avoir pour résultat d'enlever aux routes nationales leur caractère d'intérêt général, et qu'elles doivent être dès lors abandonnées à l'autorité locale. Cette opinion, soutenue dans une pétition soumise au Sénat en 1869, a été repoussée sur un remarquable rapport de M. Béhic, ancien ministre des Travaux publics, qui a montré qu'on se faisait une idée très-inexacte de l'effet produit par les chemins de fer sur la circulation générale.

lement et qui seront tantôt le département, tantôt la commune. Il faut justifier ces solutions et répondre à l'objection que nous avons signalée.

Nous disons que l'Etat doit se charger des grandes routes, qu'elles rentrent dans ses attributions nécessaires. Cependant, peut-on dire, telle grande route, qui part de Paris pour aller à l'extrémité ouest de la France, touche assez peu les intérêts économiques des populations du nord, de l'est et du midi. Si vous la mettez aux frais de l'Etat, ces populations paieront, comme contribuables, leur part des frais d'une chose dont ils ne profiteront pas, et réciproquement.—Cette réciprocité nous fournit une première réponse : de semblables voies doivent nécessairement converger vers les différentes parties du territoire, et, dans ces conditions, l'espèce de communisme qui résulte de l'exécution par l'Etat et de l'absence de péage peut être toléré. Nous conviendrons toutefois volontiers que cette réponse ne nous satisferait pas nous-même, si elle était seule ; mais il y a mieux à dire ; nous soutenons que la question n'est pas seulement économique ! Si une route donnée offre un intérêt stratégique, nul ne contestera qu'elle ne soit affaire d'Etat. Dunoyer (qui voudrait que toutes voies de communication fussent abandonnées à l'initiative privée et rémunérées par elle) reconnaît cependant qu'il en est de même pour les routes qui offrent un intérêt politique. En voilà assez pour justifier notre solution. Est-ce que toutes les grandes artères dont nous parlons n'offrent pas tout d'abord un intérêt politique de premier ordre ? Est-ce qu'il n'est pas nécessaire que la

vie sociale circule d'un bout à l'autre du pays, du centre aux extrémités, et réciproquement? Est-ce qu'il est admissible qu'une partie du territoire reste sans communications ouvertes avec le centre et, par suite, avec toutes les autres parties? Est-ce que cela est possible dans un pays de suffrage universel, chez une nation qui prétend se gouverner elle-même? Est-ce que cela n'aurait pas pour conséquence fatale de concentrer la vie politique sur un point donné, dans un centre, qui a déjà assez de tendances à prédominer, et de l'éteindre sur presque toute la surface du pays? Et qu'y-a-t-il à attendre d'un pareil état de choses, si ce n'est l'apoplexie au cerveau, ou l'hypertrophie au cœur, comme on voudra? Voilà qui, pour nous, tranche la question : les grandes routes doivent être faites par l'Etat, parce que, indépendamment de leur intérêt économique, elles répondent à un intérêt politique majeur, qui nous paraît incontestable. Et cela sert à réfuter les principales objections qui ont été élevées contre l'exécution par l'Etat. « L'au-« torité, dit Dunoyer, est portée par sa position à « procéder au classement des routes d'une manière « beaucoup trop systématique ; elle ne tient pas suf-« fisamment compte de l'intérêt commercial ; elle se « détermine trop par des vues d'ensemble, par des « considérations générales, par le désir de satisfaire « au besoin d'une sorte de symétrie..... Joignez « qu'elle ne serait pas portée à faire des classements « trop généraux par esprit de système, qu'elle y « serait en quelque sorte forcée par le vice de sa « situation, et par cela seul que, ne pouvant exécu-

« ter ces travaux qu'au moyen de ressources prises « également à tout le monde, elle est presque invin- « ciblement entraînée à faire la même dépense par- « tout.....Mais alors se manifeste un autre grand in- « convénient, c'est qu'une multitude de travaux sont « entrepris hors de leurs vraies places, sur des points « où ils sont prématurés, et que de grands capitaux « reçoivent ainsi une destination très médiocrement « fructueuse. » — Ce serait une question à discuter que celle de savoir si l'exécution des voies de communication ne doit être que l'effet de la richesse, et si elle n'en pourrait pas être la cause, auquel cas l'argument perdrait beaucoup de sa valeur. Mais, dans tous les cas, tous ces arguments sont vains si on se place au point de vue auquel nous nous sommes placés : l'intérêt politique est indépendant de ces considérations !

Les voies secondaires doivent être aussi à la charge de la communauté ; nous récusons absolument l'Individu en cette matière, parce que l'Individu, c'est le péage, et nous n'en voulons pas ; mais elles seront à la charge de la communauté qu'elles intéressent spécialement : tantôt le département, tantôt la commune. Si une route sert à deux départements, à deux communes, rien de plus simple que de fixer la contribution suivant la longueur. L'équité sera satisfaite au moyen de cette décentralisation ; chaque agrégation paiera pour soi et dans la proportion de ses besoins. — Oui, dira-t-on peut-être ; mais chacun ne paiera pas suivant sa jouissance. A qui profitent les routes ? Aux voituriers, aux voyageurs, aux gens dont elles

bordent les héritages ; les autres paieront pour eux. — L'intérêt politique signalé répond en grande partie à cet argument. Ce serait d'ailleurs une courte vue que de ne considérer que le profit des voituriers et de ne pas apercevoir le profit de tous ceux qui jouissent des choses voiturées de toute nature. Ce n'est pas seulement le voiturier, qui porte au fond de cette contrée les échos de la presse ou les denrées exotiques, qui profite de la route ; c'est aussi bien l'homme des champs, qui, sans jamais sortir de chez lui, reçoit chaque jour son journal ou consomme ces denrées. La vérité est que les routes et chemins profitent à tous, et qu'il est impossible de dire dans quelle proportion. Toute base contributoire établie sur le profit est absolument arbitraire, et c'est pourquoi nous ne saurions admettre le système ingénieux proposé par M. Courcelle-Seneuil (1), système consistant à recouvrer les frais de construction et d'entretien des routes au moyen d'une addition à l'impôt foncier sur les propriétés desservies, addition calculée d'après l'estimation contradictoire de l'accroissement de revenu annuel que la route donne au propriétaire. Ce système est loin de répondre à la stricte justice, comme le croit son auteur. Outre que l'estimation dont il parle est à peu près impossible, il serait souverainement injuste de faire payer au propriétaire riverain les frais d'une voie de communication qui profite en réalité à tout le monde, sans que la mesure de ce profit, d'ailleurs essentiellement variable, puisse être évaluée, même d'une manière approximative. Ce n'est

(1) *Traité d'économie politique*, II, L. I, ch. XI, § 2.

pas sur le profit que la contribution devrait être basée, mais sur l'usage positif et la détérioration qui en résulte. Qu'est-ce qui détériore les routes d'une manière appréciable, et qui est en partie cause des frais d'entretien, qui pourront devenir de plus en plus considérables ? C'est le roulage. On pourrait lui en faire payer les frais par une taxe mise sur les véhicules de toute nature, taxe proportionnelle à la capacité du véhicule comme poids, indépendamment d'un droit spécial établi sur les entreprises de transports et calculé d'après la nature des transports. Qu'on n'objecte pas (ce que nous avons reconnu nous-même) que le voiturier ne profite pas seul de la route. D'une part, nous ne prenons pas en considération le profit, mais la détérioration ; d'autre part, le voiturier saura bien toujours se faire rembourser de la majeure partie du droit payé par lui. L'État percevrait ces taxes et en abandonnerait une partie tant aux départements qu'aux communes, suivant une sorte de *prorata* qu'il serait facile d'établir d'après l'étendue des voies.

Dans ce système, les ponts à péage n'ont point de place. Ceux qui existent devraient être rachetés soit par l'État, soit par les départements et communes, suivant qu'ils feraient partie intégrante d'une voie à la charge de l'État, des départements ou des communes. Les dépenses de rachat sont évaluées à 7.734.000 fr., pour les ponts établis sur les routes nationales ; 12.685.000 fr., pour les ponts des routes départementales ; 18.500.000 fr., pour ceux qui dépendent de la voirie vicinale (1). Il va sans dire que le pavage

(1) Rapport sommaire à la Chambre des Députés sur la proposition de loi de M. de La Borde, relative au rachat des ponts à péage. — Voir

et l'éclairage des rues dans les villes et communes est, plus nécessairement encore que la construction et l'entretien des routes, affaire de l'autorité, mais de l'autorité locale. Cela d'ailleurs rentre dans la police; mais c'est de la police locale, et l'Etat n'a rien à y voir. Même lorsque la rue fait partie d'une route nationale, ces dépenses, qui ne répondent à aucun intérêt politique, mais à un intérêt purement local, ne le regardent pas.

La législation française sur les routes et chemins répond assez généralement aux principes rationnels posés; mais elle est parfois beaucoup trop compliquée et parfois tout à fait insuffisante. Mais, quelles que soient les critiques qu'on peut avoir à faire à la législation, il serait injuste de ne pas reconnaître tout d'abord qu'elle a permis de doter le pays, en ce siècle, d'un admirable réseau de routes et chemins. Tout ce qui reste à faire ne doit pas empêcher de rendre hommage à l'œuvre déjà accomplie.

Les routes nationales sont à la charge de l'Etat, et il y a consacré, depuis le commencement du siècle jusqu'en 1870, 1.931.767.000 fr. En 1870, le nombre des routes nationales classées était de 283, avec une longueur totale de 38.500 kilomètres. Le traité de Francfort nous a fait perdre, sur ce chiffre, 1.167 kilomètres.

Les routes départementales sont à la charge du département; elles étaient, en 1870, au nombre de

aussi le rapport de la Commission sur la même proposition (*J. O.*, 28 mai 1880.) — Voir enfin la loi ayant pour objet de déterminer le mode de rachat des ponts à péage (*J. O.*, 31 juillet 1880.)

1.749, comprenant une longueur totale de 47.651 kilomètres; le traité de Francfort nous en a fait perdre 1.000 kilomètres.

Enfin, il résulte des documents statistiques exposés par le service vicinal à l'exposition universelle de 1878 que, au 31 décembre 1877, la situation de notre réseau vicinal, dont les frais sont, en principe, à la charge des communes, se résumait ainsi :

LONGUEUR DES VOIES :

	Construites.	A construire.	Total.
CHEMINS VICINAUX DE GRANDE COMMUNICATION.	99. 726 kil.	2. 990 kil.	102. 717 kil.
CHEMINS VICINAUX D'INTÉRÊT COMMUN.	62. 996 kil.	10. 215 kil.	73. 212 kil.
CHEMINS VICINAUX ORDINAIRES : RÉSEAU SUBVENTIONNÉ.	157.597 kil.	56. 134 kil.	213. 732 kil.
CHEMINS VICINAUX ORDINAIRES : RÉSEAU NON SUBVENTIONNÉ.	66.122 kil.	113.957 kil.	180. 080 kil.

Les subventions paraissent toujours faire merveille, et les chiffres qu'on vient de lire semblent en démontrer la nécessité. Il ne faut pas cependant perdre de vue que la subvention n'est jamais autre chose qu'un déplacement de richesse, consistant à faire payer les uns pour les autres ; et il est clair, dès lors, que le moyen d'arriver à un ordre de choses naturel et convenable n'est pas de les multiplier à l'infini.

La législation, avons-nous dit, est trop compliquée ! Pourquoi cette triple division des chemins vicinaux en chemins vicinaux de grande communication, d'intérêt commun et chemins vicinaux ordinaires, sans parler

des chemins ruraux, qui n'ont pas encore leur place dans la législation ? Tout cela complique inutilement les services. Si l'on veut trouver une division logique, il faut la chercher dans la nature des choses, et voici, selon nous, les principes généraux qu'il conviendrait de suivre quant à l'établissement, au classement et à l'entretien des différentes voies.

Il y a naturellement (étant donnée bien entendu la division administrative actuelle) quatre divisions à faire : 1° les routes nationales ; 2° les routes départementales ; 3° les chemin d'intérêt commun, c'est-à-dire les chemins qui servent à plusieurs communes, et auxquels on pourrait conserver l'appellation de chemins vicinaux ; 4° enfin, les chemins communaux, n'intéressant qu'une commune et comprenant ce qu'on appelle actuellement *chemins vicinaux ordinaires*, lorsqu'ils ne servent qu'à une commune, et les chemins ruraux. Il ne peut y avoir de difficulté pour mettre, à la charge de l'Etat, les routes nationales ; à la charge du département, les routes départementales ; à la charge de la commune, les chemins communaux. Le classement serait fait, par une loi, pour les routes nationales ; par le Conseil général, pour les routes départementales ; par le Conseil municipal, pour les chemins communaux. Il y a des routes départementales qui s'étendent sur plusieurs départements ; la loi du 10 août 1871, modifiant en cela la législation antérieure, a donné au Conseil général le droit de statuer définitivement sur le classement et la direction de ces routes. C'est très-bien en cas d'accord des départements intéressés, et cette même loi

de 1871 a très-heureusement consacré le droit, pour les Conseils généraux, de provoquer entre eux une entente sur les objets d'intérêt commun ; mais peut-être eût-il été sage de réserver, en cas de désaccord, le droit de recours au pouvoir législatif. Quoi qu'il en soit, la nécessité d'une autorité supérieure se fait impérieusement sentir pour les chemins d'intérêt commun, desservant plusieurs communes, et auxquels nous avons réservé le nom de chemins vicinaux. Il ne se peut pas que la négligence ou l'impuissance d'une commune rende aux autres les communications impossibles ou impraticables ; il convient donc que, pour ces voies-là, la décision appartienne au Conseil général, sur l'avis des Conseils municipaux, et que la dépense soit obligatoire pour la commune ; c'est en pareil cas surtout que la subvention se légitime, si une commune est trop pauvre pour y faire face ; le département d'ailleurs n'est pas désintéressé dans la question. Il faut bien comprendre que beaucoup de *chemins vicinaux ordinaires* rentrent dans ce que nous appelons d'une manière générale *chemins d'intérêt commun* ou *vicinaux*, et appellent l'intervention d'une autorité supérieure. Il arrive souvent qu'une longue ligne vicinale très-importante est formée par une suite de chemins vicinaux ordinaires : il suffit qu'une commune n'ait pas de fonds ou néglige ses chemins, pour que la ligne tout entière perde une grande partie de son utilité. Cela ne devrait pas être possible !

On s'occupe actuellement des chemins ruraux ; on cherche à leur constituer un état civil. La matière est importante, dans un pays agricole qui renferme près

d'un million de ces chemins (810.280, au 12 juillet 1873), lesquels forment ensemble un réseau de plus de 1.500.000 kil.! La solution, en principe, nous parait assez simple. Les municipalités auraient à distinguer les chemins ruraux qui intéressent véritablement la communauté, de ceux qui n'intéressent qu'un ou plusieurs particuliers. Les premiers seraient assimilés purement et simplement à ceux qu'on appelle aujourd'hui chemins vicinaux ordinaires, et que nous avons appelés chemins communaux ; les seconds seraient abandonnés à l'initiative des particuliers, qui pourraient s'organiser en syndicats. Mais, comment établir le caractère public du chemin et les droits de la commune ? Grave question, en présence de cette innombrable multitude de chemins dont la propriété est le plus souvent incertaine ; presque jamais la commune n'a de titres à opposer : depuis un temps immémorial, le chemin est là, servant à tous, et négligé par tous. Il faut que cette incertitude disparaisse. Le moyen le plus sûr et le plus efficace est celui que la loi de 1836 a appliqué aux chemins vicinaux : l'arrêté de classement fait du sol du chemin la propriété communale ; tous les droits individuels sont transformés en un droit à une indemnité. Mais on craint que ce système ne puisse pas, sans de graves dangers, tant pour les particuliers que pour les communes, être appliqué aux chemins ruraux. La propriété étant le plus souvent obscure et incertaine, la commune pourrait, d'un seul arrêté, exproprier une série de propriétaires et risquerait de s'exposer à des procès sans fin et à des indemnités énormes ;

et l'on propose de prendre simplement des *arrêts de reconnaissance*, qui, s'il n'y a pas eu de contestation dans l'année, confèreront à la commune la possession du chemin, laquelle se transformera d'elle-même, avec le temps, en propriété. Nous nous permettrons de présenter un système mixte, qui nous paraîtrait à la fois de nature à écarter les dangers que l'on redoute et à assurer aux chemins une situation légale et définitive. Il consisterait à rendre d'abord un arrêté de reconnaissance après enquête, à notifier cet arrêté aux riverains, avec déclaration que, à défaut de réclamation dans le délai d'un an, le chemin sera classé comme communal, et à prendre, mais seulement après l'expiration de l'année, l'arrêté de classement, qui aurait alors tous les effets consacrés par la loi de 1836. De cette façon, tous les droits et tous les intérêts pourraient être respectés, en même temps que les chemins ruraux les plus importants seraient bientôt dotés d'un état civil régulier (1).

(1) Voir sur les chemins ruraux, la loi promulguée, comme partie détachée du Code rural, au *Journal officiel* du 21 août 1881.

CHAPITRE V.

SERVICE POSTAL.

Tous les Etats civilisés ont transformé le service du transport des lettres en un monopole gouvernemental. Le fait est-il conforme aux principes rationnels de l'économie politique? Nous le croyons. Des économistes ont cependant plus ou moins timidement émis l'avis que ce service pourrait être avantageusement confié à l'industrie privée (1). Il faut reprendre les deux conditions qui nous servent de *criterium*.

Que le service postal soit d'intérêt commun, c'est ce qui ne peut être sérieusement contesté. Il répond au besoin, non de quelques-uns, ni d'une généralité, mais de l'universalité des citoyens; nous dirons même tout à l'heure qu'il répond à un besoin d'Etat. Mais est-il insusceptible d'être entrepris par l'initiative privée? Il semble que non, puisque, d'une part, il peut être rémunéré par l'échange, et que, d'autre part, il a été affermé, en France, à des entreprises particulières de 1672 à 1788; qu'il en a été de même en Espagne, à partir de Philippe Ier, et que naguère encore la célèbre maison de Tour-et-Taxis avait le service du transport des dépêches dans la plupart des Etats d'Allemagne.

L'argument historique nous touche peu. Il fut un temps aussi où le service postal n'existait pas du tout. Il s'agit de savoir de quel côté est le progrès. Il est

(1) Voir notamment M. Ambroise Clément, *Essai sur la science sociale*, I, p. 571; — M. Jules Simon, *De la Liberté*, II, p. 111.

vrai que le service postal, susceptible d'être rémunéré par l'échange, pourrait, à la rigueur, être entrepris par l'industrie privée, s'il n'exigeait pas indispensablement, comme nous le pensons, la garantie officielle. Et voici les raisons qui, à ce point de vue, nous portent à le ranger dans les attributions nécessaires de l'Etat :

1° Le service postal constitue nécessairement un monopole de fait. Si la concurrence était possible, elle entraînerait une déperdition de forces considérable et tout à fait inutile : sur tous les points, il faudrait double matériel et double personnel, sans compter que cette concurrence pourrait à tout moment cesser d'être sérieuse. En fait, le public sera nécessairement à la discrétion de l'entrepreneur. On dira que l'Etat interviendra pour surveiller, contrôler, réglementer ; mais nous n'apercevons pas bien par quelle porte il entrera. Dans une entreprise de chemins de fer, par exemple, rien de plus simple : le chemin de fer ne peut être établi que moyennant une expropriation pour cause d'utilité publique, et son exploitation intéresse à tout moment la sécurité publique ; à ce double titre, l'Etat intervient nécessairement et peut imposer ses conditions ; l'intérêt public sera sauvegardé par les stipulations de la concession. Mais on peut très-bien comprendre qu'un service postal privé s'organise sans avoir rien à demander à l'Etat, et on peut se demander à quel titre l'Etat interviendrait entre lui et les particuliers. Admettre que le service sera concédé, affermé à l'industrie privée, c'est admettre qu'il appartient, en

principe, à l'Etat, et la question se réduit à savoir si l'exploitation par l'industrie privée est supérieure ici à l'exploitation par l'Etat. Nous croyons qu'il y a des raisons décisives pour que celle-ci soit préférée.

2° En effet, le service postal requiert une sécurité absolue, soit quant au secret des lettres, soit quant à la régularité du service. — Il y a des gouvernements qui ont violé le secret des lettres ! — C'est vrai ; mais le mal, il faut bien le dire, ne consiste pas tant alors dans la violation du secret des lettres que dans la domination d'un gouvernement capable de commettre cette violation. Il n'en est pas moins vrai qu'un gouvernement régulier et probe m'offre plus de garanties à cet égard que des particuliers, qui peuvent n'en offrir aucune. Notez qu'il est illusoire de parler ici de responsabilité. La violation du secret des lettres peut s'opérer de manière à ne pas laisser de trace. La régularité du service par l'Etat n'est pas toujours sans doute absolument irréprochable ; elle pourrait et elle devrait l'être ; mais il nous paraît cependant qu'on est mieux fondé à l'attendre de lui, avec l'organisation puissante dont il dispose, avec la surveillance incessante qu'il peut exercer sur ses agents, que d'une entreprise particulière, que l'intérêt personnel plus ou moins bien entendu peut conduire à la parcimonie dans l'organisation des diverses branches du service. Oh ! nous savons bien qu'il y a le recours aux tribunaux ; mais le remède est illusoire ! Est-ce que c'est sérieusement qu'on propose d'intenter une action en justice pour une lettre ou un journal arrivés en retard ? Oui, cela peut être dans des cas

graves, et si vous êtes en mesure de justifier d'un préjudice appréciable ; mais, en principe, le remède n'est pas proposable. 3° Il y a d'ailleurs une raison plus décisive encore, quoique généralement négligée, pour que le service postal soit placé entre les mains de l'Etat : c'est que ce service répond à un intérêt politique de premier ordre. Oh ! cet intérêt n'apparaissait guère de 1672 à 1788 ; mais, dans un pays démocratique, chez un peuple qui prétend se gouverner lui-même, il faut de toute nécessité que toutes les parties du territoire soient mises d'une manière générale et permanente en communication les unes avec les autres. Nous avons déjà établi cette proposition à propos des routes, et il est manifeste qu'elle s'applique au service postal avec plus de force encore. Cet intérêt politique suffit pour que l'industrie privée soit exclue ; car il se pourrait (et il arriverait même certainement) que de grandes compagnies, en possession du monopole, ne desservissent que les contrées et les lignes où le trafic serait rémunérateur, et négligeassent les autres contrées et les lignes secondaires. Cela n'est pas tolérable. 4° Une dernière raison, que nous nous étonnons qu'on ait pu oublier, suffirait à elle seule à nous faire penser que le monopole de l'Etat, en matière de postes, est nécessaire dans l'intérêt du progrès : c'est que l'Etat seul est à même, ou du moins qu'il est bien mieux que des particuliers en mesure de contracter avec les autres gouvernements ces unions postales, qui ont pris en ces derniers temps un si grand développement, et qui assurent au pays des communi-

cations faciles et peu coûteuses avec toute la terre civilisée, gage certain du développement des relations internationales.

La compétence de l'Etat établie, il reste à savoir si le service postal doit être pour lui une source de revenus, s'il est matière à impôt? En fait, presque tous les gouvernements l'ont considéré ainsi. Il n'y a, que nous sachions, que les Etats-Unis, pour lesquels le service de la poste soit une source de sacrifices (message du général Grant, en 1875). L'Etat a, non-seulement le droit, mais le devoir, à notre avis, de se couvrir intégralement, au moyen de la taxe perçue, des frais occasionnés par le service postal; il est juste que ce service soit défrayé par ceux qui en usent et par chacun dans la proportion où il en use. Mais, si le principe de la taxe, en tant que rémunération, se justifie et s'impose, le principe de l'impôt en cette matière nous paraît, au contraire, essentiellement mal assis. Non-seulement il manque d'égalité et de proportionnalité (ce qui lui est commun avec tous les impôts indirects); mais surtout, il a pour conséquence nécessaire de nuire au développement du commerce et de l'industrie, d'arrêter le mouvement, qui constitue la vie; il nuit encore au progrès intellectuel et aux affections de famille. On peut suivre pas à pas, dans l'excellent traité de la science des finances de M. Paul Leroy-Beaulieu, les effets de l'abaissement ou du relèvement des taxes postales. Deux chiffres seulement, avant et après la grande réforme de 1848 : en 1847, 126.480 milliers de lettres; en 1849, année troublée, 156.268 milliers!

Le fisc lui-même a intérêt à la modération des taxes : là comme partout, l'élévation du prix arrête la consommation ; le bas prix la développe. Quelquefois le profit est immédiat et l'effet prodigieux : depuis le mois de mai 1878, la taxe télégraphique, à l'intérieur, a été notablement abaissée ; la perte probable était évaluée à 1.200.000 fr. pour la première année ; et la plus-value a été de 3.700.000 fr.! C'est donc une excellente voie que celle dans laquelle le gouverment est entré récemment par l'abaissement des taxes postales. Dans le budget de 1880, les postes et télégraphes figurent, en recettes, pour le chiffre de 129.940.000 fr., et, en dépenses, pour celui de 104.982.000 fr. ; l'impôt est donc aussi réduit que possible ; nous voudrions qu'il fût tout à fait supprimé.

Nous venons de parler des télégraphes : toutes les raisons invoquées par nous, et particulièrement l'intérêt politique signalé, s'y appliquent ; ils rentrent, au même titre que les postes, dans les attributions de l'Etat (1).

La taxe postale, d'après les principes posés, devrait être assez élevée, ni plus ni moins, pour couvrir les frais du service postal. Doit-elle être uniforme pour toute la France ? Avant 1848, la taxe était établie sur cette double base : progression d'après le poids et d'après la distance. L'injustice de cette double progression, telle qu'elle était établie, a été péremptoirement démontrée (2), et elle est surtout devenue sen-

(1) La fusion des deux services a été réalisée en France par la loi du 6 décembre 1873 et le décret du 10 juillet 1876.

(2) Voir le *Traité des Impôts* de M. Parieu, III, p. 288 et suiv. ; — le *Traité de la Science des finances* de M. Leroy-Beaulieu, II, p. 522.

sible depuis que les conventions de l'Etat avec les compagnies de chemins de fer ont, pour ainsi dire, fait disparaître les frais de transport dans les dépenses de la poste. Le poids ne doit faire varier la taxe que lorsqu'il dépasse manifestement les limites de la correspondance normale. Quant à la distance, nous tenons pour un principe essentiel qu'elle doit être sans influence sur la taxe, et cela, non-seulement en raison de cette considération que les frais de tranport n'influent pas aujourd'hui d'une manière appréciable sur le prix de revient, mais encore et surtout à raison de l'intérêt politique qui s'attache au service postal. Il faut que toutes les parties du territoire puissent correspondre avec la même facilité avec la capitale et avec les autres parties.

Il importe de rappeler, en terminant, que l'Etat doit faire que le service postal soit rempli avec une régularité d'autant plus parfaite, que les citoyens sont, pour ainsi dire, à sa discrétion et ne possèdent guère d'autres garanties que son exactitude et sa probité. Il faut qu'il exerce une surveillance incessante sur ses agents, et il a le devoir rigoureux de pourvoir à l'organisation du matériel et du personnel de telle sorte que le service soit toujours et partout ponctuellement exécuté. C'est une bonne chose, à ce point de vue, d'avoir érigé les Postes et Télégraphes en un ministère spécial, et il est de l'intérêt de tout le monde que cette haute fonction, soustraite aux vicissitudes de la politique, soit sanctionnée par une sérieuse responsabilité au point de vue du service. Quand l'Etat érige un service en monopole, quand, pour une gestion aussi

capitale, il défend aux citoyens de s'adresser à d'autres intermédiaires que lui, quand enfin il en fait une source d'impôt et fait payer plus que la juste rémunération du service, aucune négligence n'est tolérable. En ce qui concerne les pertes, le principe d'après lequel l'administration ne répond pas de la perte des objets confiés, si ce n'est dans les cas prévus par la loi : d'une lettre chargée (loi du 5 nivôse an V, art. 14), d'une valeur déclarée (loi du 4 juin 1859), ou d'un objet recommandé (loi du 25 janvier 1873), se justifie peut-être par la difficulté de la preuve en dehors de ces cas. Mais ce qui ne saurait se justifier, ce qui est contraire à tous les principes du droit autant qu'à la raison, c'est cette prétention, sanctionnée par le Conseil d'Etat, de ne pas répondre de la *soustraction* commise par les agents des postes. La Cour de cassation a très-justement repoussé cette prétention dans un arrêt célèbre, du 12 janvier 1849. La loi, au besoin, devrait mettre ce principe à l'abri de toute contestation.

CHAPITRE VI.

ASSISTANCE PUBLIQUE.

L'assistance publique rentre-t-elle dans les attributions nécessaires de l'Etat? Nous n'en faisons aucun doute.

Si nous jetons les yeux sur l'histoire, nous n'apercevons pas un Etat, véritablement digne de ce nom, qui ait cru pouvoir se désintéresser de ce soin. A Athènes, c'est Pisistrate ordonnant que les soldats blessés dans les combats fussent nourris aux dépens du public (1); ce sont des distributions de blé (σιτοδοσιαι), dont Plutarque, Aristophane et autres font mention; ce sont les partages des terres des cités vaincues (2); ce sont des secours aux indigents (αδυνατοι), ou des distributions d'argent à l'entrée des spectacles. A Rome, ce sont encore des distributions de terres conquises, et plus tard, sous César et les empereurs, particulièrement sous Nerva et Septime-Sévère, de terres achetées; des distributions de denrées, sel (3), huile (4), de froment, surtout à partir de Caïus Gracchus (5) (*lex Terentia et Cassia*). Le blé, taxé d'abord au prix dérisoire de cinq sixièmes d'as le *modius* (0 fr. 71 l'hectolitre) fut bientôt, avec Caton et Publius Clodius, distribué gratuitement (6), sans

(1) Plutarque, *in Solone*, XXXI.
(2) Thucydide, III, 50.
(3) Pline, Natur. Hist., XXXI, 41.
(4) Tite-Live, XXV, 2.
(5) Plutarque, *in Graccho*, V; — Tite-Live, LX.
(6) Plutarque, *in Cæsare*, VIII; *in Catone*, XXVI; — Cicéron, *Pro Sextio*, 25.

dans ses conséquences (surtout lorsqu'elle est intelligente, et elle le deviendra de plus en plus), c'est ce qui ne fait aucun doute. Qu'il faille la favoriser, la développer, surtout quand elle affecte la forme de l'association (car l'association ici, comme dans toutes les autres directions de l'activité humaine, centuple le pouvoir de l'Individu), qu'il faille la chauffer et la dilater au soleil de la liberté, au lieu de l'étouffer sous la réglementation et de la travestir, partout où elle se présente, sous un costume officiel, nous ne saurions, sans nous mettre en opposition avec tous les principes établis par nous, y contredire ; mais, que la charité privée soit jamais assez fortement organisée pour remédier à tous les maux, pour panser toutes les blessures, pour parer à tous les fléaux qui sévissent quelquefois dans toute une contrée, de manière à réduire à l'impuissance les meilleures volontés, pour satisfaire enfin à la variété des besoins auxquels l'assistance publique, sous un nom ou sous un autre, peut répondre, c'est ce dont il est assurément permis de douter. Vous trouvez que le doute est injurieux pour la nature humaine ? Mais prenez donc garde à ceci : quand l'Etat exempte de l'impôt toute une catégorie de citoyens qui n'ont pas le moyen de le payer, c'est de l'assistance publique ; car l'impôt est une dette de chacun pour prix des avantages sociaux qu'il recueille, et je fais la charité en remettant une dette à mon débiteur malheureux, tout comme en lui donnant une somme d'argent égale au montant de sa dette ! L'Etat seul peut faire remise de l'impôt. Quand l'Etat dispense certains citoyens du service militaire,

à titre de soutiens de famille, c'est de l'assistance, et la charité privée n'y peut rien encore. Quand l'Etat, dans une généreuse pensée, dont l'honneur remonte à Charles V (réglement de 1364), exonère de tous frais de justice le justiciable malheureux, c'est de l'assistance. Direz-vous que la charité privée y suffirait ? Non ; des hommes généreux pourraient leur prêter gratuitement leur ministère ; les frais de justice resteraient à payer. D'ailleurs (et ceci est décisif pour la *nécessité* de l'assistance publique), il ne suffit pas que pareille chose soit faite par la charité privée, il faut *qu'il soit certain qu'elle le sera ;* car il faut que justice soit rendue à tous, et c'est ce qui légitime et nécessite l'intervention de l'Etat. Quand l'Etat donne gratuitement l'instruction aux enfants des citoyens qui n'ont pas le moyen de la payer, c'est de l'assistance. — La charité pourrait y subvenir ! — Oui, ici et là ; mais il faut que ce soit partout, et il faut que cela soit assuré. L'assistance publique n'est pas seulement à l'hôpital et aux bureaux de bienfaisance ; et, si on la rayait des devoirs de l'Etat, on irait à bien des conséquences que certes on n'aurait pas prévues. Mais on aurait rayé, à notre avis, un de ses premiers devoirs.

Il est besoin maintenant de préciser nettement le caractère de l'assistance publique, d'en démontrer la légitimité et la nécessité, et d'en tracer les règles.

L'assistance légale a été l'objet de bien des appréciations inexactes : « La charité légale, a-t-on dit (1), « et par conséquent forcée, n'est pas une vertu, c'est « un impôt. Or, un sacrifice imposé aux uns en faveur

(1) MM. A. Clément et Cherbuliez, *Dictionnaire d'Économie politique*.

« des autres par la contrainte perd évidemment tout « caractère de charité ; il n'y a pas là cette réunion « de conditions qui peut seule caractériser cette cha- « rité : une inspiration bienveillante, suivie chez celui « qui l'éprouve d'un sacrifice volontaire. La bien- « faisance publique affaiblit la responsabilité indivi- « duelle du pauvre et la sanction qui en résulte, en « faisant naître chez lui une attente contraire à cette « sanction, contraire à l'enchaînement naturel des « causes et des effets, c'est-à-dire au cours naturel « des choses ; son effet général est donc d'augmenter « l'imprévoyance des pauvres, par conséquent de « produire l'indigence, la misère, le paupérisme, « d'accroître dans l'avenir les maux qu'elle soulage « dans le présent, de rendre enfin de plus en plus « malfaisant et incurable le fléau dont elle atténue « partiellement les ravages. » Rossi, dans son introduction au livre de Malthus, n'avait guère été moins dur : « Comptez-vous sur la charité publique, légale, « sur cette charité toute matérielle, que les uns don- « nent souvent avec dureté et que les autres reçoivent « sans reconnaissance ; car les uns la regardent comme « un encouragement à la fainéantise, les autres « comme un droit ; sur cette charité nécessairement « sans pudeur ni réserve, et qui, par ses registres offi- « ciels, vous abaisse en faisant de vous des assistés ? » Il y a bien, dans tout cela, un peu de confusion. La question n'est pas de savoir si l'assistance publique est une vertu au même degré que la charité privée. Vous pouvez même réserver à celle-ci le nom de charité, en laissant à celle-là le vrai nom qui lui convient,

celui d'assistance. La question n'est pas de savoir si l'assistance publique procèdera toujours d'une inspiration aussi désintéressée, ni si elle fera naître au même degré chez celui qui en profite le sentiment de la reconnaissance. Et c'est encore mal raisonner que de dire que l'assistance légale, revendiquée comme un droit, aggrave le mal qu'elle prétend guérir ; car l'argument ne prouve que contre une mauvaise application du principe, et non contre le principe lui-même. Il est certain (il faut le proclamer bien haut, et il faut se garder d'organiser l'assistance publique de telle manière que cette vérité soit obscurcie aux yeux de la foule) que l'assistance n'est jamais un droit pour celui qui la reçoit. Les constitutions qui ont eu l'imprudence de proclamer ce prétendu droit ne l'ont pas sanctionné, elles l'ont créé (1). Il est impossible de reconnaître dans l'Individu le principe de ce droit, de cette créance contre la société. Le seul prétexte que l'on pourrait invoquer serait le cas où le pouvoir social aurait, par des organisations artificielles, troublé, à l'avantage des uns et au préjudice des autres, l'ordre naturel de l'appropriation des richesses. Ceux qui se prétendraient lésés pourraient soutenir qu'une compensation leur est due par la communauté, coupable de leur misère. Peut-être qu'en examinant bien, notre société aurait quelque mal à se défendre sur ce terrain. Mais il est bien clair que la logique conseillerait alors de défaire l'arrangement

(1) Il n'y a que trois Etats en Europe qui aient admis d'une façon explicite le droit du pauvre à l'assistance : la Prusse, le Danemarck et la Suède. En Angleterre, si le droit n'est pas écrit dans la loi, il se déduit naturellement, en fait, de l'obligation imposée à la paroisse.

artificiel qui est la cause du mal et de supprimer le prétexte à la plainte. En principe, le droit à l'assistance n'existe pas. Mais, la question est de savoir si le devoir d'assistance n'existe pas pour la société? Nous croyons qu'il existe.

Si la bienfaisance est un devoir pour les individus (et nul n'en saurait douter), n'est-ce pas un devoir pour la communauté? On se récrie : Mais qu'est-ce donc que la société? Est-ce autre chose que la collection des membres qui la composent? Et, si vous en faites un être de raison, cet être pourra-t-il avoir une existence propre en dehors de la collection, une action indépendante de celle de l'ensemble des individus (1) ? Voici cependant un soldat qui a perdu ses deux bras au service de la patrie; il est sans ressources et incapable de travail : niera-t-on que l'Etat doive, en bonne morale, pourvoir à sa subsistance? L'Etat, entendez-le bien, en tant qu'Etat, et non pas seulement les individus comme hommes, et en vertu du principe de la charité. Une autre raison légitime et nécessite l'assistance publique, c'est la raison politique : «Il est de l'intérêt de la société, a dit un profond « publiciste, de n'avoir pas dans son sein une classe « d'hommes désespérés. » Il est de son intérêt, ajouterons-nous, d'aller au-devant de la misère, qui est mauvaise conseillère (*malesuada fames*), et, lors même qu'elle serait impuissante à la guérir, de la désarmer par l'effort *social* pour la soulager, et pour panser ses plaies les plus vives. Stuart Mill fait, à l'appui de l'assistance publique, un argument qui n'est pas bon.

(1). M. A. Clément, *Essai sur la science sociale*, IIIe partie, ch. VI.

« Puisque l'Etat doit nécessairement pourvoir à la « subsistance des criminels pauvres, lorsqu'ils subis- « sent leur peine, ce serait donner une prime au crime « que de ne pas accorder la même chose aux pauvres « qui n'ont commis aucun délit. » — L'Etat doit nécessairement pourvoir à la subsistance de tous les criminels sans distinction, parce que c'est le corollaire indispensable de la privation de la liberté. Mais ce que l'on peut dire avec vérité, c'est qu'il serait souverainement impolitique de n'offrir à certains d'autre asile que la prison.

La société ne veut pas de la mendicité. Depuis le roi Jean (ordonnance de février 1350), elle lui fait la guerre, et elle a raison : la mendicité n'est pas seulement dégradante pour celui qui s'y livre ; elle est de plus, l'expérience le démontre, un danger permanent pour la société. Cependant, il faut bien reconnaître que, intrinsèquement, le fait de demander l'aumône n'a rien de criminel, et qu'il peut même être, dans certains cas, pour celui qui se soumet à cette humiliation, une cruelle nécessité. Appartient-il bien à la société, qui ne peut punir que pour un trouble social, et non pour un simple danger social, de l'interdire sous des peines publiques, sans offrir à celui qui s'y livre un moyen de subsistance ? Et l'assistance publique n'est-elle pas le corollaire indispensable de l'interdiction de la mendicité ? Il est vrai que notre loi ne défend la mendicité qu'aux pauvres *valides* ; et, puisque nous touchons cette question, nous dirons hardiment notre sentiment. Nous voudrions qu'elle allât plus loin ! Elle permet, elle tolère,

elle encourage presque l'exhibition publique, sous prétexte et comme moyen de mendicité, des misères et des plaies humaines les plus tristes et les plus hideuses, des difformités les plus repoussantes : elles s'étalent au grand jour dans leur effrayante nudité, sur les places publiques, dans les lieux les plus fréquentés, et elles recherchent et suivent naturellement les plus grands concours de populations. Cela ne devrait pas être toléré ! Oh ! qu'on ne se méprenne pas sur notre pensée : ce n'est pas une égoïste répugnance pour les plaies et les maux de ces infortunés qui nous fait désirer d'être débarrassé d'une vue importune ; ce n'est pas davantage l'hypocrisie trop fréquente de la douleur qui nous fait demander que ceux qui souffrent réellement ne soient pas admis à étaler publiquement leurs plaies et leurs difformités aux yeux de tous, qu'ils veuillent ou non les voir. Nul plus que nous ne compatit à ces infortunes ; et il va sans dire qu'une organisation de l'assistance publique assez complète pour qu'aucune de ces misères ne reste sans secours serait le corollaire indispensable de la réforme que nous réclamons. Voici la pensée qui nous préoccupe : si mystérieuse que soit l'œuvre de la gestation, nul ne pourrait contester l'influence pernicieuse que de pareils spectacles peuvent exercer sur le développement des générations à venir ; les faits sont là, qui dispensent des déductions d'une science, forcée de s'arrêter devant l'inconnu ; il n'est nul de nous qui ne puisse en citer quelqu'un. Considérez que ces faits ne peuvent procéder que d'une cause générale, quoique de nous

inconnue, laquelle doit naturellement produire des effets généraux, lors même que chacun de nous ne les connaîtrait qu'à titre d'accident, et vous reconnaîtrez avec nous que la société a droit et qualité pour prévenir cela et pour préserver les générations futures. Mais revenons à notre point de départ. La mendicité ne fût-elle interdite qu'aux gens *valides*, est-il certain, en fait, que tel mendiant eût pu trouver au moment précis où il mendie (la faim n'attend pas !) le travail auquel il est propre ? Pourrait-on prouver cela contre lui ? Et les aliénés qui n'ont pas de parents pour les nourrir, et dont la liberté peut constituer un danger public, n'appartient-il pas à la société de les recueillir ? A quelque point de vue donc que nous nous placions, l'assistance publique nous apparaît comme une mesure de police et de sûreté, qui en fait une attribution nécessaire de l'Etat.

Examinons maintenant les règles générales qui doivent présider à l'assistance publique.

Un premier principe qui ne rencontrera pas aujourd'hui, nous le croyons, de contradicteur, est que tout système d'assistance publique qui affecte la forme d'une taxe des pauvres doit être rejeté. L'histoire de la taxe des pauvres en Angleterre a été faite trop souvent pour que nous nous permettions de la reprendre ici ; mais nous sommes en droit de dire qu'elle est la complète justification du principe posé ; ce système est aujourd'hui jugé et condamné. Il a des vices capitaux, dont voici les principaux : 1° Il met obstacle au libre déplacement des individus, chaque commune ou chaque paroisse ayant nécessairement

le droit de repousser ceux qui constitueraient pour elle une aggravation de charges, et il peut priver les plus pauvres du travail qui les ferait vivre ; 2° il pervertit le sens moral, en présentant l'assistance comme un droit pour celui qui la reçoit, et il est de nature à entraîner par là les plus funestes conséquences au point de vue social ; 3° il a positivement pour résultat d'aggraver dans des proportions toujours croissantes le mal auquel il se propose de remédier, et c'est avec grande vérité que Malthus a pu dire : « Le vice radical « de toutes les taxes des pauvres est d'empirer le « sort de ceux qui ne sont pas assistés et de créer un « plus grand nombre de pauvres. » Il suffit, pour s'en convaincre, de jeter un coup d'œil sur le budget de l'assistance publique en Angleterre (1). On y voit que, depuis 1801, ce budget va presque constamment en croissant, montant de 101.290.527 fr. à 171.196.042 fr. en 1833. En 1834, on remarque une décroissance ; le parlement, depuis longtemps inquiet, a pris des mesures. Dès 1817, le rapporteur d'une commission d'enquête sur l'application et les effets de la législation des pauvres, disait à la Chambre des Communes : « A en juger par les progrès que le mal à déjà faits « dans plusieurs localités, et à moins de l'adoption « d'un remède efficace, il y a tout lieu de croire que « cet impôt continuera de s'élever jusqu'à un temps « plus ou moins éloigné, c'est-à-dire jusqu'à ce qu'il « absorbe le revenu des biens sur lesquels il est assis,

(1) Les chiffres de ce budget sont donnés, par année, depuis le commencement du siècle jusqu'en 1864, dans l'*Histoire de l'Assistance publique* de M. Alexandre Monnier, p. 532, 533.

« et qu'alors l'abandon et la ruine de l'agriculture, la « dévastation et le déplacement des autres propriétés « conduiront à la subversion de cet heureux état « social qui a été si longtemps maintenu dans la « Grande-Bretagne. » Ce n'était pas rassurant! En 1834, le pouvoir législatif se décide à agir. Revenant aux prescriptions du Statut d'Elisabeth, abandonnées depuis le *Gilbert's Act* de 1782, il rétablit le système des maisons de travail, des *Workhouses*. Est-ce là le remède efficace désiré par le rapporteur de 1817 ? Il faut croire que non ; car le budget de l'assistance publique reprend, à partir de 1837, et avec une progression constante, sa marche ascendante. Il est remonté à 161.933.485 fr. en 1863 ; il s'élève à 183.396.450 fr. pour l'année paroissiale finissant au 25 mars 1876. Il est clair que les *Workhouses* ne sont qu'un palliatif insuffisant, à moins qu'elles ne soient une inhumanité criante. Voilà des faits qui suffisent à faire juger un système.

Le système de la taxe des pauvres écarté, une question générale domine cette matière : L'assistance publique doit-elle être une charge nationale ou locale? Nous n'hésitons pas à répondre que l'assistance est, en principe, une charge nationale. Ce principe était arrêté dans notre esprit par les considérations qui vont suivre ; la lecture d'un curieux document enfoui dans la bibliothèque du Luxembourg, du septième rapport du *Comité pour l'extinction de la mendicité*, à l'Assemblée Constituante (1), n'a fait que confirmer

(1) *Histoire de l'Assistance publique*, par M. Alexandre Monnier, p. 466 et suiv.

notre opinion à cet égard. Nous sommes partisan convaincu du système de la décentralisation, que nous désirons aussi large que possible, en tant, d'une part, que l'unité de l'Etat n'en doit pas être ébranlée, et, d'autre part, que la justice n'en doit pas souffrir. En matière d'assistance publique, qu'on la considère comme mesure d'humanité ou comme mesure de police, la décentralisation nous parait inique et au point de vue de ceux qui assistent, et au point de vue de ceux qui sont assistés. Rien de plus juste assurément et en même temps de plus simple que chaque communauté, chaque agglomération d'habitants rétribue les services dont elle profite exclusivement ou même principalement. Mais on ne peut pas dire que chaque communauté retire un profit de l'assistance publique accordée aux pauvres qui se trouvent dans son sein. Qu'il y ait dans ma commune ou dans mon département deux fois plus de pauvres que dans telle autre commune ou tel autre département, ce n'est certainement pas ma faute, et je ne retire aucun profit personnel de l'assistance qui leur est donnée. Il y a plus ; les localités où il y a le plus de pauvres sont probablement les localités les plus pauvres, d'une manière générale, et le système de la décentralisation les obligera, de ce chef, aux plus grands sacrifices, ce qui est manifestement contre toute justice. Dira-t-on que chaque localité est principalement intéressée à l'assistance en tant que mesure de police ? Nous répondrons que c'est là de la police générale, et qu'il n'y a pas plus de raisons pour laisser les frais de l'assistance publique à la charge de chaque localité,

que les frais de justice relatifs aux délits commis sur son territoire. Nous répondrons en outre que chaque localité doit alors avoir le droit de repousser tous ceux qui n'y sont pas domiciliés ; il y aura un *domicile de secours*, et les changements de domicile, les vagabonds feront naître des contestations sans fin, comme l'histoire de la taxe des pauvres en Angleterre le prouve. Au point de vue des assistés, la décentralisation doit avoir pour conséquence l'inégalité de l'assistance, qui dépendra du degré de richesse de la municipalité, de la facilité plus ou moins grande des corps administrants. A tous les points de vue, il nous parait qu'en principe l'assistance publique doit être une charge de l'Etat.

Quelle forme doit-elle affecter? Et d'abord, quels sont ceux qu'il faut assister ? On peut en distinguer quatre catégories :

1° Les enfants orphelins, ceux que leurs parents ont abandonnés, sans qu'on puisse les retrouver, et ceux que leurs parents sont dans l'impossibilité absolue et dûment constatée d'élever. On peut dire avec Malthus (et nul esprit vraiment philosophique n'y contredira) que c'est un crime d'appeler à la vie des êtres qu'on est dans l'impossibilité de nourrir et d'élever. Mais, quand le crime est commis, la société peut-elle, sans se déshonorer elle-même, laisser périr ces petits êtres qui en sont les victimes? Peut-elle se dispenser de les recueillir ? Evidemment non ! Mais la mission de l'assistance publique ne commence qu'au cas d'impossibilité absolue des parents ; et il importe de proclamer bien haut et de

maintenir intacte l'obligation que contractent l'homme et la femme, non-seulement en se mariant, mais en donnant le jour à un enfant, de nourrir et d'entretenir cet enfant et de le mettre en état de gagner sa vie. Il y a, à cet égard, une réforme à apporter à nos lois civiles, réclamée par la conscience publique : la recherche de la paternité, avec de sages précautions, devrait être permise. Dans la crainte d'un abus, qu'une loi bien faite et une justice éclairée doivent pouvoir conjurer, on en a fait naître un autre, dont la gravité frappe aujourd'hui tous les esprits : l'homme peut impunément se livrer au désordre, il ne répond pas des conséquences de ses fautes, tout le fardeau est pour la femme, souvent sa victime, et, comme elle est presque toujours impuissante à y suffire, il retombe sur la société. Il est temps de réviser l'article 340 du Code civil.

2° Les malades et les invalides, qu'il s'agisse d'une maladie du corps ou de l'esprit, d'une infirmité temporaire ou permanente. Ceux-là doivent régulièrement subvenir à leurs besoins sur leurs propres ressources, sur leur épargne, et subsidiairement être entretenus par leurs parents en ligne directe ; l'assistance publique ne doit intervenir que quand cette double ressource fait absolument défaut. Les malades ou infirmes dont l'état le permet peuvent être soumis à un travail adapté à leurs forces, et dont les produits appartiendraient pour la plus grande partie à l'assistance publique, une petite portion étant réservée à titre de stimulant pour permettre à l'assisté de se procurer quelques petites douceurs. Il est bien entendu

d'ailleurs que, s'agissant de malades, toute idée de lucre doit être écartée, et que le travail que nous proposons a plutôt un but moralisateur et hygiénique qu'il n'est destiné à procurer de grandes recettes à l'Etat.

3° Les vieillards, auxquels s'appliquent des observations analogues.

4° Les adultes valides sans travail. Mais il faut bien remarquer que la situation de ceux-ci n'est plus la même, et que l'assistance publique, à leur égard, devient bien plus une mesure politique qu'une mesure d'humanité. En principe, tout homme doit pourvoir à sa subsistance au moyen de son travail, et tout homme, capable de travail, doit travailler. En fait, il est extrêmement rare que, dans une civilisation à besoins et à emplois aussi variés que l'est notre civilisation actuelle, un homme de bonne volonté manque du travail qui doit le faire vivre. Cela peut arriver cependant, au moins d'une manière temporaire : une crise subite dans l'industrie peut réduire au chômage un nombre plus ou moins considérable d'ouvriers. Régulièrement, l'épargne devrait parer à ces éventualités ; mais enfin, si l'ouvrier n'a pas su, surtout n'a pas pu épargner, quel remède convient à cette situation? Nous n'hésitons pas à dire que l'assistance publique a le droit et le devoir de se montrer rigoureuse à l'égard de cette catégorie d'assistés ; car on touche à l'écueil : il ne faut pas que l'assistance soit le prix de la fainéantise et qu'elle élargisse les plaies qu'elle prétend guérir ! Une loi danoise porte que toute personne, à qui son état de fortune n'assure pas les

nécessités de la vie, doit entrer en service ou exercer un métier ; ceux qui n'ont pas réussi à se placer sont tenus, deux mois avant le terme habituel des engagements, de s'adresser au bedeau de la paroisse, qui, le dimanche suivant, publie à l'église les noms des domestiques sans emploi ; si, au bout de quinze jours, ils n'ont pas encore trouvé condition, la même démarche se fait dans les paroisses voisines ; quiconque prétend échapper à ces règles, s'il est sans ouvrage, peut être arrêté et puni comme vagabond. Nous ne proposons pas de s'adresser au bedeau ; mais il y a là le germe d'une utile pensée. Un bureau de placement général et gratuit, installé soit dans les bureaux de l'administration générale, soit dans ceux de l'administration locale, et où les demandes de travailleurs et les demandes de travail dans tous les genres d'industrie pourraient se rencontrer, serait, à cet égard, une des meilleures et, à coup sûr, une des moins coûteuses manifestations de l'assistance publique. Elle pourrait, en entrant dans les mœurs, rendre un immense service tout à la fois à l'industrie et aux ouvriers ; elle permettrait, à l'égard de ceux-ci, de distinguer d'une manière sûre et facile ceux qui se trouvent dans l'impossibilité réelle de gagner leur vie de ceux qui ne veulent pas travailler et préfèrent vivre aux dépens de la charité publique, et de refuser à ces derniers toute assistance ultérieure. L'assistance publique se réserverait ainsi d'elle-même à ceux qui en seraient vraiment dignes. A l'égard de ceux-là, que faire ? Le mieux serait, à coup sûr, de les maintenir aussi longtemps que possible dans une situa-

tion économique régulière. A cette fin, il serait à désirer que, surtout dans les centres industriels exposés plus que d'autres aux chances de chômage, l'administration générale ou locale tînt en réserve certains travaux d'utilité locale ou générale, d'une nature simple et qui les mette à la portée du plus grand nombre. Enfin, et si ces remèdes sont insuffisants, il y a lieu d'admettre temporairement dans l'hospice même l'adulte valide, et de le placer sous le régime de l'autorité. Mais ce régime doit être sévère, et tel que celui qui y est soumis ait un intérêt permanent à s'y soustraire. L'adulte valide doit y être soumis à l'obligation rigoureuse du travail et au minimum de consommation de ceux qui travaillent sous l'empire de la liberté. Ceci n'est pas de la dureté; c'est de la morale.

Nous ne pouvons entrer ici dans les détails de l'organisation de l'assistance publique. Deux questions de principe doivent cependant être examinées: la première, relative à l'enfance, est la question des tours; la seconde, qui concerne les autres catégories d'assistés, est la question de savoir quelle forme convient le mieux à l'assistance publique, de l'hospice ou du secours à domicile.

L'institution des tours, qui remonterait, paraît-il, au XIIe siècle, a été législativement consacrée par décret impérial du 19 janvier 1811 ; puis peu à peu désertée par la pratique administrative, surtout à partir de 1837; si bien qu'aujourd'hui le tour n'existe plus qu'à l'état de souvenir et de lettre morte. Convient-il de le rétablir, sinon législativement, puisqu'il

existe, au moins pratiquement? La question est à l'ordre du jour; les pouvoirs publics en sont saisis; une vaste enquête a été faite; le problème va s'imposer au législateur dans toute sa gravité. Pour nous, nous n'hésitons pas à dire que ce qu'il convient de faire, puisque la question est posée, c'est d'abroger le décret de 1811 pour mettre la pratique en règle avec la loi.

Si la question n'avait pas été embarrassée de chiffres et de statistiques plus ou moins problématiques, et que la solution eût toujours été demandée à la raison et aux principes, cette solution, à coup sûr, n'eût pas été douteuse. Le tour est, par son existence même, un échec aux principes les plus certains du droit; il est une cause de démoralisation; il est une école de socialisme et un danger imminent pour les finances publiques. Tout cela est d'une démonstration simple.

Qu'une loi qui proclame et qui sanctionne l'obligation naturelle pour l'homme et la femme de nourrir, d'entretenir et d'élever leurs enfants; qu'une loi qui punit comme un crime l'exposition et le délaissement d'enfant, de même que tout acte qui a pour but et pour résultat une suppression d'état; que cette même loi consacre une institution dont le simple usage permet aux parents (aux parents légitimes, entendez-le bien, comme aux parents naturels (1) de se dispenser de l'obligation de nourrir, d'entretenir et d'élever leurs enfants, de les exposer et de les dé-

(1) L'enquête de 1860 a démontré que le vingtième environ des enfants abandonnés étaient des enfants légitimes.

laisser, de supprimer leur état civil, c'est là, on l'accordera, la plus énorme contradiction qui se puisse imaginer.

Le tour, avons-nous dit encore, est une cause de démoralisation? Quoi! quand il est indubitable que la crainte des conséquences de la faute est un motif puissant pour ne pas la commettre, que bien des femmes qui céderaient à un moment de faiblesse ignorée de tous, sont arrêtées, celles-ci par la crainte de la publicité et de la honte, celles-là par la perspective de la gêne et des charges, la loi viendra dire à la passion hésitante. « Ne vous embarrassez pas des con-« séquences; voici qui protégera votre pudeur; ayez « bien soin de dissimuler votre grossesse (ce qui est « déjà, il n'en faut pas douter, une cause de mort « fréquente), puis vous porterez ou ferez porter l'en-« fant au tour, et votre honneur sera sauvé. » Et vous appelez cela une loi morale! Une loi qui brise tout exprès un frein aussi puissant que celui de la honte, un frein d'autant plus précieux qu'il est seul capable d'arrêter celles qui peuvent être arrêtées par quelque chose, celles qui n'ont pas encore péché et qui sont sur le bord de l'abîme! Une loi qui proclame et qui organise l'irresponsabilité du vice et de la débauche! Je dis, moi, avec lord Brougham, que le tour est « la meilleure petite machine de démoralisation que l'on pût inventer. »

Le tour, avons-nous dit enfin, est une école de socialisme et un danger imminent pour les finances publiques. C'est du socialisme, puisqu'il s'agit de rejeter sur l'Etat, c'est-à-dire sur tout le monde, des

charges qui naturellement incombaient à certains individus. C'est du socialisme de la pire espèce, puisqu'il s'agit de faire payer à tous les fautes de quelques-uns, et en leur donnant un encouragement public. « Pourquoi, a dit un éminent économiste, « dans un langage énergique (1), installer à grand « fracas une sorte de dépotoir universel, où qui- « conque veut se débarrasser de ses charges les plus « sacrées peut jeter ses enfants ; une charrette aux « ordures, à laquelle il ne manque plus, pour que le « système soit complet, que de passer à domicile, avec « une sonnette pour avertir les gens ? » — Et les finances ? Ah ! disent de prétendus philanthropes, ne nous parlez pas de cela : il s'agit de la vie des enfants ! Nous allons voir ; mais est-il prudent d'ouvrir au vice un crédit illimité sur le budget de l'Etat, de mettre au compte du public une charge qui doit toujours aller en croissant par la nature même de son institution ? Ne sait-on pas que dès le XIVe siècle, après que François Ier eut ouvert aux enfants abandonnés l'hôpital des Enfants-Dieu, appelé depuis hôpital des Enfants-Rouges, le nombre des enfants dont l'abandon sollicitait un refuge apparut de plus en plus grand chaque année, et l'abus devint tel, qu'on dut recourir à la nécessité de ne recueillir que les enfants légitimes ? N'est-il pas avéré que si, à partir de la Restauration, la pratique administrative s'est appliquée, en révolte contre la loi, à restreindre l'usage, ou plutôt l'abus du tour jusqu'à le supprimer com-

(1) Discours de M. Frédéric Passy sur le rétablissement des tours au Conseil général de Seine-et-Oise.

plétement, elle n'a agi ainsi que sous l'obsession de nécessités budgétaires qui s'imposeront à tout gouvernement prudent? Est-ce donc de l'humanité bien entendue que, sans souci des effrayantes proportions que prennent nos budgets, d'écraser de charges l'industrie et le travail pour alléger le vice, et d'engendrer peu à peu la misère en paralysant les forces productives du pays ?

Mais pourquoi donc le tour est-il si nécessaire? C'est, dit-on, la sauvegarde de la vie des enfants. Depuis sa suppression, le nombre des avortements, des infanticides, des homicides par imprudence, qui procèdent trop souvent d'une pensée coupable, a grossi dans des proportions énormes. Et l'on cite les chiffres toujours assez complaisants de la statistique. Nous nous contenterons de faire, sur ces chiffres, quelques courtes observations. Et d'abord une remarque générale : peut-on tirer de sûres inductions des chiffres de la statistique criminelle ? Sans parler même de l'augmentation de la population, n'est-il pas certain que la police judiciaire a considérablement accru ses moyens d'investigation depuis cinquante ans ? N'est-il pas certain que la médecine légale, qui est, en ces matières, son auxiliaire indispensable, a singulièrement augmenté la certitude de ses constatations, base de la poursuite et de la pénalité ? Et si les chiffres de la statistique criminelle prouvent une augmentation dans le nombre des crimes réprimés, peut-on dire avec certitude qu'ils prouvent une augmentation dans le nombre des crimes commis ?

Le nombre des avortements *constatés* a augmenté

depuis 1826 (8 en moyenne) jusqu'en 1855 (35 en moyenne) ; depuis lors, il a décru ; il n'est que de 20 dans la période quinquennale 1871-1875. Mais quel rapport y a-t-il entre l'avortement et les tours? demande avec raison M. le docteur Delore. L'avortement, qui se produit principalement vers le second et le quatrième mois, est un criminel remède, non contre l'accouchement, mais contre la grossesse, contre la gêne ou contre la honte qui en résultera. « Est-ce qu'on peut sérieusement prétendre, dit très-« bien M. Frédéric Passy, que la perspective de « trouver, après avoir attendu cinq ou six mois de « plus, et promené partout, en attendant, sa honte « ou son ennui, une boîte pour déposer alors son « enfant aurait empêché cette femme de prévenir « par des manœuvres coupables cette honte ou cette « gêne. »

Le nombre des infanticides *constatés* a, lui aussi, suivi une marche croissante de 1826 102 en moyenne) à 1856 (214 en moyenne) ; puis, il est redescendu à 205 ou 206 de 1861 à 1875. Mais, sans rappeler l'observation générale que nous avons faite, on oublie que le nombre des naissances illégitimes, qui fournissent, comme on l'a très-bien dit, la matière des attentats contre les enfants, a augmenté considérablement en même temps et jusqu'à la période qui commence à 1871. MM. Hyppolyte et Frédéric Passy, et, après eux, M. Levasseur, dans une très-intéressante discussion à l'Académie, ont fait, avec les chiffres d'un statisticien bien connu, M. Loua, une comparaison qui enlève toute valeur à l'argument de la criminalité.

D'ailleurs, on paraît croire que, mis au tour, l'enfant est sauvé. Mais il est perdu presque certainement ! Le tour, c'est, disait une religieuse préposée à ce service « *la boîte aux infanticides* », c'est le berceau de la mort ! Il n'est pas besoin, à cet égard, d'entrer dans des considérations techniques ; les témoignages des médecins concordent. Citons seulement ce fait instructif, emprunté au discours de M. Frédéric Passy. Il y a à Rome un hôpital du Saint-Esprit, agrandi par le pape Innocent III, qui voulait qu'on pût, même en plein jour, sans aucune honte, et sans avoir à redouter d'être inquiété par qui que ce soit, y apporter les enfants que les pêcheurs, disait-il, trouvaient chaque jour dans le Tibre. En 1855, cet établissement a reçu 835 enfants, et il en est mort, dans la première année, 756, près de 91 p. 100 ! C'est effrayant, et c'est normal ! La mortalité des nouveaux-nés, sous le régime des tours, variait de 85 à 90 p. 100 ! Voilà comment le tour sauve la vie des nouveaux-nés ! « Ce n'est pas, s'écrie M. Frédéric Passy, un radeau « de sauvetage ; c'est un bateau percé qui coule « avec ceux qu'il porte ».

On argumente encore du nombre croissant des morts-nés : 35.000, en 1871, 47,500 en 1866, et l'on est porté à admettre que la criminalité y est pour beaucoup, non-seulement d'après le témoignage des médecins, mais surtout par cette considération, que le nombre des morts-nés illégitimes est environ double de celui des morts-nés légitimes. Les conditions la gestation chez la mère naturelle expliquent jusqu'à uu certain point cette différence ; le crime aussi peut

y être pour quelque chose ; mais la suppression des tours n'y est pour rien. C'est seulement depuis 1841 que l'on a commencé à enregistrer les morts-nés d'une manière générale, et depuis 1853 que les statisticiens attribuent de l'importance à ces données ; or, en 1853 les tours, n'existaient, pour ainsi dire, plus de fait (1) ; on ne saurait donc rattacher à la suppression des tours la progression que l'on a cru (2) constater dans le nombre des morts-nés illégitimes (4.500 en 1854, 6.200 en 1859, 6.500 en 1873), puisque cette progression n'a été constatée qu'à partir d'une époque où cette suppression était déjà un fait accompli.

Ces réponses sont-elles péremptoires? Nous le croyons. Dans tous les cas, que reste-t-il? D'un côté, des chiffres dont on ne peut, à coup sûr, tirer que des inductions plus ou moins problématiques ; de l'autre, des principes de moralité, de responsabilité certains, élémentaires, incontestables. Entre ces deux conclusions, l'hésitation ne nous paraît pas permise : il ne faut pas rétablir les tours.

Nous avons posé cette autre question : l'assistance publique doit-elle se traduire, en fait, par l'hospice ou par le secours à domicile? Il va sans dire que nous posons la question en thèse générale. Il est le cas spécial où l'hospice seul est admissible, de l'aveu de tous ; par exemple, le cas d'un aliéné furieux ; il est

(1) Il n'y en avait plus que 64 en 1852.

(2) Nous disons « que l'on a cru » ; car, ici encore, les chiffres de la statistique sont loin de nous donner des résultats certains : le Code civil donne trois jours pour les déclarations de naissance ; tous ceux qui sont inscrits comme morts-nés le sont-ils véritablement?

tel autre cas, dans lequel l'assistance à domicile est seule proposable, tel que celui des secours accordés aux filles-mères. Mais, en faisant abstraction des cas particuliers, on peut se demander quelle forme, en général, doit affecter l'assistance publique. Le système du secours à domicile est assez généralement en faveur parmi les économistes. Ils ne nient pas les avantages de l'hospice : le malade y sera plus confortablement logé, les soins médicaux seront probablement meilleurs et, dans tous les cas, mieux assurés, les moyens de traitement plus complets, plus régulièrement appliqués et plus efficaces. Mais les inconvénients, dit-on, surpassent les avantages : accumulation de maladies diverses, souvent contagieuses, dans un même local, laquelle engendre des maladies spéciales, des épidémies inconnues dans les familles ; privation des affections et des soins dévoués de la famille ; relâchement des liens de famille. Ces objections ne viennent que pour les malades ; elles ne peuvent pas être présentées relativement aux adultes valides et aux vieillards. Le relâchement des liens de la famille ne saurait être un argument valable, quand il s'agit de gens placés, par leur propre impuissance ou par leur propre faute, en dehors des conditions économiques régulières, et qui tombent à la charge de la société. D'ailleurs le relâchement des liens de famille sera bien plutôt ici cause qu'effet. Même en ce qui concerne les malades, que faut-il penser ? Qu'il y ait de part et d'autre des avantages et des inconvénients, cela est évident. De quel côté penche la balance? C'est ce que la science médicale serait plus à même

de dire que la science économique, et l'on peut même douter qu'elle fût à même de le dire sûrement. Mais la question, selon nous, est ainsi mal posée. Il ne s'agit pas de savoir quel est absolument le régime préférable du traitement à domicile ou du traitement à l'hôpital ; il s'agit de savoir lequel convient le mieux à l'assistance publique, et si même l'option est généralement posssible. Sur ce terrain, nous n'hésitons pas à affirmer que la forme de l'hospice est la seule qui convienne, en thèse générale, à l'assistance publique, et que le secours à domicile doit surtout être l'œuvre de la charité privée. Pourquoi ? Parce que l'admission à l'hospice est une opération simple, qui n'exige que certaines vérifications de fait assez faciles et qui peut être abandonnée aux agents publics. Le secours à domicile, pour n'être pas aveuglément et abusivement distribué, demande des appréciations bien plus délicates, une intelligence spéciale de chaque cas particulier, avec cela un esprit de charité capable de rechercher le mal et la souffrance, de lui rendre visite, d'apprécier la nature et la quotité de ses besoins et d'y pourvoir. Cela s'appelle du dévouement, et n'est pas le fait de l'autorité, ni de ses agents. Le secours à domicile distribué par les agents officiels, c'est, ce peut être du moins une prime assurée aux plus hardis, aux plus protégés, plus sûrement qu'aux plus nécessiteux, si tant est que des considérations politiques ne viennent pas s'y mêler ! Qu'on entende bien notre pensée : nous ne proscrivons pas d'une manière absolue le secours à domicile par l'assistance publique ; nous reconnaîtrons même volontiers qu'il est des cas

où il semble s'imposer à elle comme une conséquence naturelle de l'hospice : tel serait celui où l'hospice a reçu le chef ou le soutien d'une famille restée sans ressource ; l'assistance de cette famille paraît être le complément naturel de l'assistance donnée au chef. Nous cherchons ici un principe dirigeant, et nous disons qu'en principe le secours à domicile n'est pas le fait de l'administration, que c'est l'œuvre de la charité (1).

Les observations mêmes qui semblent le plus décisives en faveur du système du secours à domicile nous confirment de plus en plus dans notre opinion. Voici un séduisant tableau de l'assistance publique (nous verrons si ce nom est tout-à-fait exact) dans une petite ville d'Allemagne, à Elberfeld, et qui mérite à tous égards d'être reproduit (2).

« L'assistance dépend d'une administration, dite « des pauvres, qui comprend un président, quatre « membres du Conseil municipal et quatre habitants « choisis ordinairement parmi les plus riches et les « plus influents. Ce corps est élu par le Conseil muni- « cipal et se renouvelle par tiers chaque année, ar- « rangement très-propice à la fois à son rajeunisse- « ment et au maintien, dans son sein, des traditions « utiles.

« Ce bureau dispose de visiteurs et d'inspecteurs « *dont les fonctions sont à la fois gratuites et obliga-* « *toires*. Les citoyens de chaque quartier, après s'être

(1) Voir toutefois le décret du 10 mai 1880, nommant une Commission spéciale dans le but de préparer un projet de règlement d'administration publique pour l'organisation de l'assistance à domicile dans la ville de Paris.

(2) *The fortnightly review*, octobre 1875.

« assurés, par courtoisie, qu'ils ne refusent pas l'em-
« ploi, les désignent au Conseil municipal, qui les
« investit de leur mandat sous la sanction du sous-
« bourgmestre. Mais il ne s'agit là presque toujours
« que d'une formalité pure, à laquelle on trouve tou-
« tefois l'avantage de rehausser la fonction, et l'im-
« portance de celle-ci n'est nullement diminuée par
« cette circonstance que les désignations et les nomi-
« nations sont faites dans l'esprit le plus libéral, sans
« tenir compte des idées politiques et religieuses des
« personnes choisies, pourvu que d'ailleurs elles
« paraissent les plus propres à remplir pareille mis-
« sion.

« 252 visiteurs et 18 inspecteurs de district sont
« préposés aux secours à domicile ; les uns et les
« autres sont élus pour trois ans et se renouvellent
« par tiers. Chaque visiteur est chargé d'une section
« de la ville, et quatorze de ces sections forment la
« circonscription d'un inspecteur, lequel préside
« également les réunions bi-mensuelles des visiteurs.

« Toute demande de secours doit-être introduite
« par le canal des visiteurs ; ils l'instruisent person-
« nellement, et cette instruction est des plus minu-
« tieuses... Il faut d'abord établir que l'on est domi-
« cilié à Elberfeld, depuis combien de temps et à quel
« titre, prouver qu'on y a vécu pendant douze mois
« sans aucune assistance publique, décliner son nom
« et celui de chaque membre de sa famille, le lieu,
« l'année et le jour de sa naissance, sa religion, in-
« diquer la rue où l'on demeure, le numéro de la
« maison où l'on est et le nom de son propriétaire,

« fournir des détails précis sur son occupation quo-
« tidienne et ses salaires moyens, sur l'âge et l'Etat
« sanitaire de ses parents, leurs moyens d'existence,
« leur moralité, etc., etc. Le visiteur recueille tous
« ces détails, et c'est à lui de discerner, autant qu'il
« le peut, les causes de la misère de l'impétrant et
« de faire ensuite connaître son avis.

« La demande est-elle tenue pour légitime? Le
« montant du secours alloué se renferme dans des
« limites telles qu'il ne fait face qu'aux strictes né-
« cessités de l'existence. Il est délivré, de semaine
« en semaine, sous forme d'argent ou en nature. S'il
« comprend des meubles ou des vêtements, *le visiteur*
« *doit s'assurer* qu'on ne les vend point ou qu'on ne
« les met point en gage..... Après l'octroi du secours
« mensuel, tout n'est pas fini : *les visiteurs ne per-*
« *dent pas l'assisté de vue ;* ils tiennent note de tout
« changement qui survient dans sa situation per-
« sonnelle ou celle de sa famille, *quelque minime*
« *qu'il puisse être. Le pauvre, en un mot, est tenu sous*
« *une surveillance continuelle ;* on le presse de trouver
« de l'ouvrage, et au besoin, *on en cherche pour lui.*

« On sera tenté peut-être de trouver durés et ri-
« goureuses à l'excès les conditions d'obtention de
« ces secours ; il faudra se remémorer alors, non-
« seulement les instructions que reçoivent les visi-
« teurs, mais la façon dont ils les exécutent. Partout
« on leur recommande de traiter les pauvres avec
« une grande miséricorde, et, si les prescriptions de
« la loi doivent rester sévères, de les appliquer du
« moins dans un esprit de mansuétude chrétienne ;

« on leur prescrit d'écouter les prières du pauvre « *avec un cœur tendre ; d'inculquer au père ses devoirs* « *envers son enfant et à celui-ci le respect qu'il doit à* « *son père ;* en un mot, d'être *les amis et les conseils* de « ceux qui s'adressent à eux..... Il serait facile de « constater par plusieurs exemples le bon effet pro- « duit sur des familles et des individus par de pareils « conseils..... J'ai même entendu des gens, qui « paraissaient s'être beaucoup occupés du sujet, « affirmer que la bienfaisante action de ces rapports « entre le pauvre et des personnes d'une plus haute « situation sociale survivait souvent à l'occasion qui « les avait fait naître et au but dans lequel ils avaient « commencé. »

Qu'on admire là, tant qu'on voudra, une magnifique organisation de l'assistance publique. Nous y voyons, nous, tout simplement la charité privée enrégimentée sous la bannière officielle. Ce n'est pas à l'administration qu'on demande, ce n'est pas à elle qu'on pourrait demander cette instruction minutieuse de chaque cas particulier, ces visites domiciliaires réitérées, cette surveillance incessante, cette direction morale. Non ; le secours à domicile n'est pas le fait de l'assistance publique !

Un mot encore sur l'assistance. Nous croyons que l'assistance publique est et sera toujours une des attributions nécessaires de l'Etat. Nous tenons cependant à rappeler, en terminant, que la charité privée est meilleure pour celui qui donne et pour celui qui reçoit, meilleure dans son principe, meilleure dans ses résultats; aussi faut-il lui laisser la plus entière liberté pour

qu'elle se développe et qu'elle s'épanouisse. Si l'action atrophiante de la réglementation est certaine, c'est en matière de charité. La bienfaisance veut être libre, et elle est d'autant mieux à même de repousser le joug qu'elle n'a, pour s'y soustraire, qu'à ne pas naître ; le lui montrer, c'est la faire rentrer sous terre. Ces observations ne manquent pas d'à-propos. Nous avons vu récemment surgir les plus singulières prétentions de la part des représentants de l'assistance publique. La composition des bureaux de bienfaisance avait été modifiée ; cela a blessé des susceptibilités religieuses et peut-être aussi politiques ; des comités libres se sont constitués, avec mandat de distribuer des secours recueillis de la charité privée par un hiver exceptionnellement rigoureux. Cela a porté ombrage à l'autorité. Quand donc l'autorité s'habituera-t-elle, chez nous, à supporter la contradiction et à marcher, sans dévier, dans les voies de la liberté ? On a vu des représentants de l'assistance publique élever l'incroyable prétention de s'approprier les sommes mises à la disposition des comités privés par la charité des citoyens qui n'avaient pas confiance dans l'assistance publique, et il a fallu un Avis du Conseil d'Etat (1) pour reconnaître que « aucune disposition législative n'a donné qualité « au bureau de bienfaisance pour revendiquer les « sommes recueillies par des tiers dans l'intérêt des « pauvres, et que le maire n'a pas davantage reçu « de la loi ce droit de revendication. » Le Conseil d'Etat ajoute « qu'en vertu des art. 910 et 937 du

(1) Avis des 11 et 24 mars 1880 (*Journal officiel*, 1er avril 1880.)

« Code civil et de l'art. 3 de l'ordonnance du 2 avril « 1817, le maire serait recevable à agir en justice et « à faire tous actes destinés à assurer la conservation « et l'emploi des sommes versées, si les intermé- « diaires venaient à les compromettre ou à les détour- « ner du but charitable qui leur avait été assigné. » Mais les textes cités ne visent que le cas de dons et legs faits aux pauvres d'une manière générale, c'est-à-dire à l'assistance publique ; s'ils étaient applicables à l'espèce, il aurait fallu un décret en Conseil d'Etat pour autoriser l'acceptation, et une acceptation par le maire. On ne le soutient pas, et on reconnait par là que l'argument ne vient pas. Il s'agit là de charité privée, elle est chez elle et dans son propre domaine ; laissez lui donc son entière liberté ! Si elle est faite par mandataire et que le mandat soit violé, est-ce qu'il n'y a pas des lois et des juges ?

CHAPITRE VII.

INSTRUCTION PUBLIQUE.

Voici un terrain tout brûlant encore de discussions récentes et passionnées. Rien de plus étrange que les revendications de l'Etat à toutes les époques en matière d'enseignement, si ce n'est la facilité avec laquelle ces revendications sont généralement acceptées par des esprits qui passent d'ailleurs pour libéraux. Il est presque reçu comme un dogme, pour une certaine école, que l'enseignement est une prérogative de l'Etat, et, pour une autre école un peu moins absolue et qui tient à l'étiquette du libéralisme, que la direction de l'enseignement appartient sans conteste à l'Etat. « L'université, disait Royer-Collard (1), n'est « pas autre chose que le gouvernement appliqué à la « direction universelle de l'instruction publique ; elle « a été élevée sur cette base fondamentale, que *l'ins-* « *truction et l'éducation publiques appartiennent à* « *l'Etat*, et sont sous la direction supérieure du roi. » Royer-Collard est peut-être suspect ; écoutons l'opinion de M. Thiers (2) : « L'enfant qui naît appartient « à deux autorités à la fois : au père qui lui a donné « le jour et qui voit en lui sa propre postérité, le con- « tinuateur de sa famille, et à l'Etat, qui voit en lui « le citoyen futur, le continuateur de la nation. Les

(1) Sur l'art. 4 du titre IX de la loi de finances de 1817.
(2) Rapport de 1844.

« droits de ces deux autorités sont divers, mais égale-
« ment sacrés et ne doivent être éludés ni l'un ni
« l'autre. Le père a le droit d'élever cet enfant d'une
« manière conforme à la sollicitude paternelle ; *l'Etat*
« *a le droit de le faire élever d'une manière conforme*
« *à la constitution du pays.* » Et voici l'idée qu'il se faisait de la liberté de l'enseignement : « Traçons au
« juste, et sans exagération, le tableau que doit pré-
« senter un pays où règne la liberté d'enseignement.
« Un tel pays est celui où la loi a procuré des régimes
« d'éducation divers, entre lesquels la sollicitude
« paternelle peut choisir suivant ses goûts et ses sen-
« timents, *mais tous animés de l'esprit commun de la*
« *constitution du pays*, *tous conformes au génie de la*
« *nation*, tous destinés à lui conserver son rang dans
« l'estime du monde civilisé. » — C'est là, la chose est évidente, la théorie qui règne aujourd'hui. Les récentes discussions auxquelles nous avons assisté ne laissent pas de doute sur ce point. Quelques voix isolées, et d'ailleurs fort éloquentes, ont nettement déclaré que la liberté n'était pas de mise en pareille matière, et, en haine d'un certain enseignement qui leur paraissait seul capable, en fait, de s'élever à côté de l'enseignement officiel, ont réclamé le monopole de l'Etat. Mais la théorie qui triomphe est celle qui consent à inscrire au nombre de ses principes la liberté de l'enseignement à la condition expresse que la direction en soit réservée à l'Etat.

Comment se fait-il que des idées si manifestement contraires à la vraie liberté soient cependant si facilement et si généralement reçues, qu'il semble qu'on ne

puisse les discuter aujourd'hui, sans être accusé d'attaquer l'Etat jusque dans ses fondements ? Le courant est né, nous semble-t-il, de deux causes principales, de deux grands faits : un fait passé et un fait actuel.

En fait, l'Etat a été depuis le commencement de ce siècle et jusqu'à ces dernières années en possession du monopole de l'enseignement ; et, pour qui sait la puissance sur les esprits des hommes de l'habitude et du préjugé, il n'est nullement étonnant que cette usurpation ait été admise par l'opinion comme l'exercice d'un droit imprescriptible. Il n'est que juste aussi de reconnaître que l'Université de France a rendu au pays des services immenses, en lui permettant, au début, de ressaisir ses esprits égarés, et en lui préparant une génération brillante. C'est un hommage que tous se plaisent à lui rendre qu'elle possède un corps d'élite, par son savoir comme par son caractère. Mais il ne faut sacrifier la liberté sur l'autel d'aucune idole.

Le fait actuel dont nous avons parlé et qui explique, s'il ne les justifie pas, les idées régnantes en matière d'instruction et d'éducation, c'est le déplorable spectacle que nous offre la société française. Que la société française soit aujourd'hui une société essentiellement démocratique, c'est ce qui ne saurait être mis en doute : 1789, avec ses *immortels principes* (comme on l'a dit avec raison, car ils ne peuvent pas périr), a été pour elle l'avénement d'un idée qui ne meurt pas quand elle a vu le jour : la Liberté. Contre ce soleil qui suit son chemin, malgré les orages et les éclipses, une résistance aveugle, insensée s'est

déclarée. D'aucuns se sont flattés de faire retourner le char en arrière ; et au lieu de se mettre à la tête d'un mouvement inévitable, pour le diriger et, au besoin, le modérer, ils ont cru mieux faire en plantant drapeau contre drapeau et en engageant la déplorable lutte à laquelle nous assistons attristés ! L'Eglise catholique, une immense force sociale, a malheureusement pris parti dans cette lutte. De quel côté est venue la provocation ? c'est ce que nous n'avons pas à rechercher ; mais ce que nous savons bien et ce que nous ne craignons pas d'affirmer, c'est qu'il ne peut y avoir entre l'Eglise et la Liberté qu'un malentendu ; c'est que, si elles se font la guerre, elles ressemblent à deux frères enrôlés, sans le savoir, sous des bannières ennemies. La liberté, elle est la fille légitime de l'Eglise, elle est la sœur jumelle de l'égalité, prêchée par le Christ et qui est, avec la charité, ou, pour employer une expression qui sourit à certains, la fraternité, le fond de la morale évangélique ! Or, il est arrivé que cette résistance impolitique a irrité la nation, et que, suivant une loi physique dont il est facile de constater l'application aux faits sociaux, les obstacles que l'on a opposés au mouvement n'ont fait que l'accélérer. La lutte provient de doctrines opposées ; on s'est dit : Il faut unifier les doctrines ; il y a deux Frances, il faut unifier la France ! De là, ces revendications des droits prétendus de l'Etat ; de là, cette haute direction qu'on veut lui conserver sur l'enseignement. « Faites-moi maître de l'enseigne-« ment, a dit Leibnitz, et je me charge de changer la « face du monde. »

Cette unité des esprits peut-elle être faite ? Et, dans tous les cas, l'Etat a-t-il le droit de la tenter ? « On « doit convenir, a dit à ce sujet M. A. Clément (1), « que les empreintes laissées dans les mœurs et « dans l'esprit de notre population par des enseigne- « ments officiels qui ont dû suivre alternativement les « impulsions, en sens contraires, des différents « régimes politiques que nous avons subis depuis « trois quarts de siècle, l'ont fort mal préparée à « *l'unité* de tendances, de foi politique et morale que « l'on s'était promis d'obtenir. » Je ne crois pas qu'il soit juste de dire, d'une manière générale, que l'enseignement officiel ait suivi tour à tour et servilement les impulsions contraires venant d'un pouvoir qui a si souvent changé de mains. Je ne crois pas qu'il soit juste de suspecter de la sorte l'indépendance de caractère qui fait l'honneur du corps enseignant. Mais l'argument reste pour démontrer l'imprudence de ceux qui prétendent donner à l'enseignement public un caractère gouvernemental. Il est vrai que chaque gouvernement croit à son immortalité (2) !

L'unité de doctrines, est-ce qu'elle se fait par décret ? Est-ce qu'on ne comprend pas que la tyrannie exercée sur l'esprit, étant la plus insupportable de toutes les tyrannies, les efforts que l'on fera pour l'établir iront directement, par l'irritation qu'ils produi-

(1) *Essai sur la Science sociale*, II, p. 376.

(2) « Le dicton français, disait récemment le philosophe anglais H. Spencer (*The fortnightly review*, 1er décembre 1871) que « *en politique, c'est toujours l'imprévu qui arrive* », dicton auquel ils ont si bien donné raison dans les derniers événements, est une maxime que le législateur devrait toujours avoir présente à l'esprit. » — Si le dicton est de nous, nous ne nous en servons guère!

ront contre le but, qu'on se propose ? Comment d'ailleurs serait-il possible de maintenir l'unité de par la loi dans l'enseignement oral, remarque fort justement Dunoyer, quand elle a été détruite dans l'enseignement écrit? Comment réclamer pour l'Etat le monopole de l'instruction, à côté de la liberté de la presse? Il n'y a qu'une manière pour un gouvernement de se faire accepter, la force mise à part, c'est de bien gouverner et de donner satisfaction à tous les droits et à tous les intérêts légitimes. Il n'y a qu'une manière de faire l'unité des doctrines, c'est la liberté, c'est la discussion, c'est la confrontation, qui assure d'une manière infaillible le triomphe de la vérité.

Quels que puissent être d'ailleurs les résultats obtenus, et dans le cas même où cette unité pourrait être faite d'autorité (ce qui est contraire à la vérité), l'Etat aurait-il le droit de la tenter? On a beaucoup parlé des *droits de l'Etat*, en matière d'enseignement. Il faut s'entendre. Oui, l'Etat a, en cette matière, des droits qu'il serait plus exact, à notre avis, d'appeler des *devoirs*. Il a le droit et le devoir d'assurer la diffusion de l'instruction dans les limites que nous allons dire; il a encore (ceci n'est contesté par personne) le droit et le devoir de surveiller l'enseignement libre, de l'arrêter et de le réprimer lorsqu'il se met en contradiction avec les lois du pays. Mais il est manifeste que le droit que l'on revendique au nom de l'Etat est autre chose et plus que cela : c'est le droit, sinon de distribuer exclusivement, au moins de diriger l'enseignement. Cependant, il est bien clair

qu'un enseignement *dirigé* par l'autorité n'est pas un enseignement libre. Et, dès lors, une première question se présente. La liberté d'enseignement est-elle un droit naturel? Après quoi, nous nous demanderons dans quel but l'Etat pourrait légitimement prétendre à la direction de l'enseignement. La liberté de l'enseignement est-elle un droit naturel? Non, dit-on; elle ne figure pas dans la Déclaration des Droits de l'Homme. « La liberté de l'enseignement, disait « naguère un éminent juriste devant le Sénat (1), « M. Bertauld, ne constitue pas un droit naturel; « c'est un droit contingent, subordonné aux circons- « tances de temps et de lieu; c'est-à-dire un droit « subordonné au législateur. » Et d'abord, il importe assurément fort peu que la liberté d'enseignement ait été ou non inscrite dans la Déclaration des Droits. Nous pourrions répondre, avec M. Laboulaye (2), que, si la liberté d'enseignement ne figure pas dans la Déclaration des Droits, c'est parce qu'on la considérait comme une conséquence toute naturelle de la liberté religieuse ou de la liberté d'opinion, et invoquer avec lui des témoignages considérables, empruntés soit à la Constituante, soit à la Législative, soit à la Convention : les témoignages des Talleyrand, des Condorcet, des Daunou. Mais qu'importe, après tout? Le droit n'a pas besoin d'être *déclaré*; il est antérieur à la loi; et l'omission d'un droit naturel de l'homme sur cet immortel catalogue ne lui ferait pas sans doute perdre son caractère! Nous avouons

(1) M. Bertauld, *Journal officiel*, 28 février 1880.
(2) Discours au Sénat, *Journal officiel*, 28 janvier 1880.

humblement ne pas pouvoir comprendre pourquoi la liberté d'enseignement ne serait pas un droit naturel. Il est bien entendu que *droit naturel* ne veut pas dire *droit illimité*, nous l'avons reconnu ; la liberté naturelle de l'homme est naturellement limitée par la sociabilité et les nécessités de l'ordre social ; et, à ce point de vue, il n'y a pas de droit qui ne soit *subordonné au législateur*, pour recevoir de lui les limitations que peut réclamer l'ordre social. Si l'on me cite la liberté de conscience, je réponds qu'il faut s'entendre : comprenez-vous par là la faculté de croire, dans votre for intérieur, ce qui vous paraît être vrai ? Je reconnais que ce droit n'est pas subordonné au législateur, parce que le pouvoir social n'a de prise que sur les manifestations extérieures de l'activité humaine, qui seules peuvent troubler l'ordre social ; mais j'ajoute que, d'ailleurs, le législateur est absolument impuissant à pénétrer dans ce domaine, et que, si la liberté de conscience ne signifie que cela, elle ne signifie rien du tout ; elle exprime un fait et non un droit. Mais le principe de la liberté de conscience a une autre portée ; c'est le droit, non-seulement de croire, mais de manifester sa croyance, de faire les actes extérieurs que cette croyance vous commande ; et ce droit-là, tout naturel qu'il est, est subordonné au législateur. La liberté de la presse est un droit naturel, et c'est encore un droit subordonné au législateur. La liberté sans limites, réclamée parfois dans l'intérêt de la presse, est une théorie qui n'est pas soutenable, non-seulement au point de vue politique, mais au point de vue juridique. Réclamez

pour la presse le droit commun, à la bonne heure ! Mais ne demandez pas le privilége de l'impunité ! Où est donc le droit naturel qui ne soit pas subordonné au législateur ? Est-ce le mariage, la puissance paternelle, la vente ? Nous ne l'apercevons nulle part ! A notre estime, c'est le droit naturel de l'homme de déployer dans tous les sens sa libre activité, en respectant toutefois les limitations commandées par les nécessités sociales ; et les restrictions à la liberté d'enseignement sont très-positivement une atteinte à la liberté du travail. Est-ce que l'homme ne sent pas en lui un irrésistible besoin de communiquer à ses semblables ce qu'il sait, ce qu'il croit être la vérité ? Est-ce que la chaire du professeur diffère essentiellement de celle du prédicateur ? Et n'est-ce pas un droit naturel de communiquer sa foi par la persuasion ? Non-seulement c'est un droit naturel d'enseigner ; mais (et c'est un côté de la question trop souvent laissé dans l'ombre) c'est un droit naturel de recevoir l'enseignement de qui l'on veut ; c'est un droit naturel pour l'adulte de choisir son maître ; c'est un droit naturel pour le père de famille de choisir le précepteur de ses enfants. Mais j'entends qu'on me répond, avec M. Thiers : « Ce droit, on ne le conteste « pas ; mais l'Etat aussi a un droit : il a le droit de « faire élever l'enfant d'une manière conforme à la « Constitution du pays. » Veut-on dire par-là que l'Etat a le droit de fournir le moule politique dans lequel l'esprit de l'enfant devra être formé ? Nous le nions absolument. C'est ici qu'il importe de distinguer soigneusement l'Etat et le Gouvernement. L'Etat

n'a qu'un intérêt ici : faire respecter partout les lois du pays, et, pour cela il a le droit incontestable d'exercer une surveillance incessante sur l'enseignement comme partout ailleurs. Mais vous voulez que l'Etat impose, inspire une foi politique : laquelle? — La foi républicaine! — Oui, aujourd'hui ; mais hier et avant-hier? Vouloir que l'Etat, « toujours docile sous « les maîtres que les révolutions lui imposent », pour employer les expressions de M. Barthélemy-St-Hilaire, élève les jeunes citoyens dans l'esprit de la Constitution, c'est le condamner aux enseignements les plus contradictoires? Si c'est là sa mission aujourd'hui, c'était sa mission sous le second Empire, sous la Monarchie de Juillet, sous la Restauration, sous le premier Empire! Non, c'est confondre l'Etat avec le Gouvernement. Un gouvernement peut croire de son intérêt d'imprimer une direction politique aux esprits; mais, nous l'avons dit, le gouvernement n'a pas de droits qui lui soient propres : son seul droit, qui est en même temps son devoir, c'est de se maintenir en gouvernant bien. Pourquoi donc avons-nous rangé l'instruction dans les attributions nécessaires de l'Etat? C'est que, à notre avis, l'Etat a, en cette matière, un droit ou plutôt un devoir d'intervention à un double point de vue : 1° pour imposer l'obligation de l'instruction dans une certaine mesure; 2° pour en assurer le service et la diffusion à tous les degrés.

1° Le principe de l'instruction obligatoire est une idée qui a fait son chemin et qui est mûre aujourd'hui. Ce principe, on l'a assis sur des bases diverses. Les uns ont dit, après Macaulay : « Celui qui a le droit de

« pendre a le droit d'enseigner. » Nul danger plus menaçant pour la société que l'ignorance grossière des classes inférieures, d'où naissent le désordre, la misère et le crime. Pour assurer le maintien de l'ordre et le respect du droit, il faut donc répandre les lumières. On n'a que le choix entre le bourreau et le maître d'école (1). Mais, prenez garde ! C'est le choix entre le système répressif et le système préventif ! Entre ces deux systèmes généraux, le choix des économistes ne saurait être douteux. On ne proscrit pas toute espèce de mesures préventives, mais on les restreint dans les limites de la stricte nécessité. La liberté individuelle est sacrée !

On a dit encore, on dit tous les jours que, dans un pays de suffrage universel, il importe que tous les citoyens appelés à l'urne électorale aient reçu un certain minimum d'instruction. — Nul n'en doute ; mais il y aurait peut-être une réponse topique : ne remettez le bulletin de vote qu'aux mains de ceux qui sont capables de le lire et de le comprendre ! Nous avons des idoles devant lesquelles nous sommes habitués à fléchir les yeux fermés. Le suffrage universel est excellent, dans son principe ; mais cela signifie suffrage ouvert à tous, et pas nécessairement suffrage exercé par tous. Il y a deux conditions qui s'imposent : la première, c'est d'en être capable ; la seconde, c'est de n'en être pas indigne. Les incapables et les indignes s'excluent d'eux-mêmes, volontairement ; le caractère démocratique du principe n'en est pas altéré.

A notre avis, la véritable raison qui justifie le prin-

(1) M. de Laveleye, *Revue des Deux-Mondes*, 1er janvier 1866.

cipe de l'instruction obligatoire se tire de la personne et du droit de l'enfant. C'est une obligation positive pour les parents de nourrir, d'entretenir et *d'élever* leurs enfants (art. 203 du Code civil). Nourrir, entretenir, voilà le côté matériel ; élever, voilà le côté moral et intellectuel. Et de là quelques-uns ont conclu, non sans force, que le principe de l'intruction obligatoire était écrit dans l'article 203. Mais, s'il n'y est pas, il devrait y être. L'instruction est le pain de l'esprit, et l'esprit, c'est l'homme. Nourrir le corps, en négligeant l'esprit, c'est développer la bête aux dépens de l'homme. L'enfant a droit à la nourriture de l'esprit, comme il a droit à la nourriture du corps ; elle seule peut le mettre en état de déployer librement son activité et ses facultés dans le milieu social où son père l'a appelé à la vie ; l'ignorance, c'est la prison ! Ne dites pas que l'enfant pourra se procurer lui-même plus tard cette instruction. Non ; c'est au moment où s'ouvre la jeune intelligence qu'il y faut répandre la semence ; si non, le plus souvent, on ne trouvera plus qu'un sol aride et desséché. Et puis, le père doit mettre, autant qu'il est en lui, l'enfant qu'il a appelé à la vie, en état de *gagner sa vie*, dans le sens large du mot. Peut-on dire qu'il est en cet état, s'il faut que, une fois livré à lui-même, il commence par tout apprendre, et cela peut-être sans avoir ni le temps, ni les moyens de rien apprendre ? Nous tenons que le principe de l'instruction obligatoire est très-solidement fondé sur le droit naturel de l'enfant, et que le pouvoir social doit intervenir pour assurer l'exécution de cette obligation capitale. Ah ! sans doute, il y a, à côté du

principe, l'exécution et la sanction ; nous allons rencontrer peut-être de graves difficultés ; nous ne les croyons pas insurmontables ; nous verrons. Mais au principe lui-même, que peut-on objecter ? Rien, sinon l'argument banal de l'autorité du père de famille, qui ne vaut rien. L'autorité du père de famille est-elle détruite par la loi qui lui impose l'obligation positive de nourrir et d'entretenir ses enfants ? Est-elle amoindrie par la loi qui réglemente le travail des enfants dans les manufactures ? Il faut bien comprendre que la loi n'intervient ici que pour réprimer des abus manifestes d'autorité ; et il n'y a pas, il ne doit pas y avoir, pas plus dans la famille que dans la société, d'autorité sans contrôle. Non ; l'autorité paternelle n'est pas amoindrie, parce que ses devoirs lui sont rappelés, et, au besoin, imposés. Nous sommes confirmés dans cette opinion en voyant le principe de l'obligation pénétrer dans les codes même des nations qui passent pour avoir le plus de respect pour la liberté individuelle. C'est ainsi que l'Angleterre, où l'Etat n'avait agi jusqu'alors, en matière d'instruction, que par voie de bienfaits, non par voie d'autorité, vient de consacrer le principe de l'instruction obligatoire par les Acts de 1870 et de 1876. C'est ainsi que l'Etat de New-York a consacré le même principe tutélaire par les lois des 11 mai 1874 et 20 mai 1876. Sans doute, la loi pourrait devenir tyrannique dans l'exécution, et il importe d'y regarder d'un œil d'autant plus circonspect, que nous touchons ici aux prérogatives les plus sacrées de la puissance paternelle. La loi serait tyrannique, si elle disait aux parents : vous

mettrez votre enfant dans tel ou tel établissement, vous l'enverrez à telle ou telle école. C'est alors que l'empiétement deviendrait manifeste et insupportable. Liberté au père de famille de préserver son enfant des directions qu'il réprouve, eussent-elles l'approbation et le cachet de l'Etat, de ne le remettre qu'aux mains de l'instituteur qui a sa confiance, voire même de le garder chez lui et de l'instruire lui-même.

La loi serait tyrannique, si elle imposait l'obligation de l'instruction au-delà d'un certain minimum de connaissances nécessaires correspondant à ce que l'on entend généralement chez nous par l'*instruction primaire*. Car, au-delà de ce minimum, dont nous n'avons point à tracer ici le cadre, mais dans lequel devraient, à notre avis, figurer les notions élémentaires de l'économie sociale, au-delà de ce minimum nécessaire à tous, dans quelque direction qu'ils entrent dans la vie, et sans lequel l'homme est à peine digne de ce nom, il y aurait à faire une appréciation individuelle, pour laquelle l'autorité ne saurait, sans empiéter, se substituer à la puissance paternelle. L'obligation morale ici perd d'ailleurs son caractère d'universalité ; elle devient individuelle et se mesure sur les facultés de chacun, sur le milieu social, sur les aptitudes, sur mille circonstances contingentes, qui opposent un obstacle insurmontable à toute réglementation générale.

La loi serait tyrannique enfin, si elle obligeait à payer les frais de l'instruction de leurs enfants les parents qui n'en ont pas le moyen. Nous touchons à un grave côté du problème. Pour beaucoup, l'instruc-

tion obligatoire a pour corollaire nécessaire l'instruction gratuite.

En Amérique, et sauf quelques Etats qui ont admis récemment le principe de l'obligation, le principe de de la gratuité entière, absolue, et sans obligation, a fini par triompher sur toute la ligne. Dans toutes les communes, ou à peu près, la rétribution scolaire a disparu et est remplacée par une taxe ou imposition directe répartie sur les habitants, pères de famille ou non (1). Nous serions très-enclin à prendre le contre-pied de ce système, et, en adoptant le principe de l'obligation, à rejeter celui de la gratuité. Oui, il faut que l'instruction soit gratuite pour ceux qui n'ont pas le moyen de la payer. Dès lors qu'il est admis que l'assistance publique est une obligation de l'Etat, la gratuité de l'école pour les pauvres est assurée ; car c'est l'assistance la plus intelligente et la plus efficace ; elle attaque le mal, non dans ses effets, mais dans ses causes ; elle tend à le prévenir ; en même temps, elle est une sauvegarde pour la société, pour laquelle la grossière ignorance est un danger permanent. Je m'étonne de rencontrer sur ce terrain pour contradicteur un publiciste tel que Dunoyer : « Qu'il y ait pour les familles pauvres qui ont su « se mettre au-dessus des premiers besoins, profit

(1) Rapport sur l'instruction publique à l'Exposition universelle de Philadelphie, présenté au Ministre de l'Instruction publique par M. Buisson. Les Etats-Unis considèrent la gratuité comme intimement liée à leur constitution politique, et nulle part ailleurs le chapitre du Budget n'est aussi richement doté. On voit, dans le tableau annexé dans le très intéressant rapport de M. Levasseur, à propos de l'Exposition de Vienne en 1873, que la moyenne des dépenses de l'instruction atteint une proportion de 12 fr. par habitant !

« à se procurer, dès qu'elles le peuvent, une cer-
« taine instruction usuelle qui soit pour elles un ins-
« trument de plus de bien-être et un commence-
« ment de dignité, je n'en fais assurément aucun
« doute. Mais y a-t-il profit pour elles à ce que l'Etat
« avance ce moment et leur donne à toutes l'instruc-
« tion primaire avant qu'elles en aient senti le besoin
« et soient en mesure de faire le moindre sacrifice
« pour l'acquérir? Est-ce véritablement les servir, que
« d'éveiller ainsi prématurément leur sensibilité et
« leur intelligence ? Ne serait-il pas aussi sage et aussi
« véritablement bienveillant de laisser le progrès de
« leur éducation se subordonner à celui de leur for-
« tune ? » — Il nous est impossible de voir dans ces lignes autre chose que l'esprit de système. S'il est certain (et l'auteur n'en fait aucun doute) qu'il est avantageux pour les classes pauvres de se procurer, dès qu'elles le peuvent, une certaine instruction, qui soit pour elles un *instrument de bien-être* et un *commencement de dignité*, comment soutenir que l'Etat ne fera pas une œuvre bonne et utile, en mettant à leur disposition cet instrument de bien-être et ce commencement de dignité ? — Question d'opportunité, dit-on : « Est-on sûr, en les rendant plus intel-
« ligentes et plus sensibles, avant qu'elles soient
« devenues plus aisées, de faire autre chose que de
« les rendre plus malheureuses et plus inquiètes ? »
— Cela rappelle, malgré soi, un souvenir classique :

La vertu sans argent n'est qu'une maladie.

La pensée de l'éminent publiciste est que l'instruction développe chez les pauvres des désirs, des aspira-

tions, que leurs ressources ne les mettent pas à même de satisfaire. Il nous paraît oublier que l'instruction leur fournit précisément ce moyen. C'est tourner dans un cercle vicieux que de dire : « Attendez que le « pauvre ait acquis par lui-même les moyens de « s'instruire pour s'élever plus haut », quand c'est précisément l'instruction qui doit lui permettre, en s'élevant plus haut, de sortir de la misère dans laquelle l'ignorance le retient captif !

Nous venons de parler de s'élever plus haut. Faut-il prévoir une objection sociale, que personne n'ose formuler, mais que beaucoup, nous le croyons, se font dans le for intérieur. Il y a, dans la société, des fonctions supérieures et des fonctions subalternes ; il y a des prêtres, des magistrats, des professeurs, des ingénieurs, et il y a des portefaix, des balayeurs, des domestiques. Il y en a, et il faut qu'il y en ait. Si vous élevez tout le monde par l'instruction et l'éducation, dit un publiciste anglais (1), qui présente l'objection pour la réfuter, personne ne voudra plus remplir les fonctions subalternes de la société, et tous aspireront à être « *gentlemen and ladies* ». L'argument est singulier : tous les jours, nous voyons le fils de l'ouvrier, du marchand, s'élever, par une instruction supérieure, que le père lui a donnée avec de grands sacrifices, dans la hiérarchie sociale ; on trouve cela très-beau et on admire le système social qui, par la suppression des priviléges, a permis ces élévations ! Sans doute, il faut que toutes les fonctions sociales soient remplies, et elles le seront ; mais il s'agit de savoir si la

(1) Professor Huxley, *The fortnightly review*, novembre 1871.

place naturelle de chacun doit se déterminer par la naissance ou plutôt par la valeur personnelle ; et l'instruction seule, répandue sur tous, peut faire cette classification. « Combien n'avons-nous pas connu de « nobles lords, dit le professeur anglais, qui eussent « été cochers ou garçons de café, s'ils n'avaient pas « été soutenus par nos arrangements sociaux ; et qui « de nous n'a rencontré, dans les rangs les plus hum- « bles, des hommes de qui il a dit : où cet homme « ne fût-il pas arrivé s'il avait reçu quelque éduca- « tion ? » Enfin, on peut se rassurer : l'instruction, si généralisée qu'elle soit, ne supprimera pas les infériorités intellectuelles et morales, non plus que les inégalités de fortune, mais elle tendra incessamment (bienfait immense !) à rectifier celles-ci et à mettre celles-là en évidence.

Il faut mettre l'instruction primaire gratuite à la disposition des classes pauvres. Mais ne nous y trompons pas : c'est de l'assistance publique, et pas autre chose ; c'est à titre d'assistance que nous réclamons cela de l'Etat, et point à un autre titre. Il y a loin de cette idée à celles qui ont généralement cours sur ce sujet. Le système de la gratuité absolue et pour tous est sur le point de passer dans nos lois ; il est dans le courant d'idées qui nous emporte ; la doctrine de l'Etat-Providence prévaut. On estime cela très-démocratique. Nous comprenons autrement la démocratie : pour nous, c'est le gouvernement d'un peuple par lui-même, avec suppression de tout privilége. Or, tout service gratuit par l'Etat, c'est précisément le privilége, c'est le contraire de la véritable démocratie.

La gratuité (est-il besoin de revenir sur une vérité aussi élémentaire ?) est un trompe-l'œil ; un service gratuit dans l'Etat, c'est tout simplement un service payé par tout le monde au profit de quelques-uns ; c'est du socialisme, c'est du communisme, avec la consécration de la loi. — Le riche paiera pour le pauvre, dit-on. — Mais c'est déplacer la question. Nous avons reconnu nous-même que l'école primaire doit être ouverte gratuitement au pauvre, non pas seulement aux dépens du riche (il y a là une idée malsaine), mais aux dépens de tout le monde et à titre d'assistance publique. Mais, en dehors de cette exception, qui se légitime par des considérations spéciales, la gratuité de l'instruction signifie ceci : que tous paieront pour quelques-uns, que ceux qui n'ont pas d'enfants, que ceux qui instruisent eux-mêmes leurs enfants, ou qui préfèrent l'école libre à l'école officielle paieront pour ceux qui vont à l'école publique. Ce système est contraire à la liberté de l'enseignement; car il soumet à une double charge ceux qui préfèrent pour leurs enfants l'enseignement libre ; il faut qu'ils paient pour eux et pour les autres. Il viole la justice, en obligeant ceux qui ne profitent pas de ce service public à en faire les frais. L'iniquité s'aggrave si l'on considère la perception de l'impôt. Il y sera pourvu, dit le projet de loi, au moyen de centimes additionnels, déclarés obligatoires pour chaque commune, au principal des quatre contributions directes : l'impôt foncier, la contribution personnelle et mobilière, l'impôt des portes et fenêtres et l'impôt des patentes. Il en résultera que le commerçant paiera pour les enfants

du rentier; le propriétaire foncier, pour les enfants de celui qui a placé son argent sur hypothèque; n'ouvrez pas trop de jours sur la rue, car plus vous voudrez de la lumière d'en-haut, plus cher vous paierez les lumières que l'enfant du voisin ira chercher chez l'instituteur! Non, ce ne sont pas là les vrais principes! Quelque grave que soit l'exemple de l'Amérique, non, ce n'est pas là de la saine démocratie! L'instruction gratuite n'a pas plus de raison d'être que la nourriture gratuite. L'obligation existe pour celle-ci comme elle existera pour celle-là; nul ne s'est avisé de conclure de l'obligation à la gratuité.

Voici le grand argument que l'on met en avant; nous l'empruntons à un rapport récent et déjà célèbre de M. Paul Bert: Comment s'établira la différence entre riches et pauvres? « Quoi! j'envoie mon enfant « à l'école, et l'accomplissement de ce devoir naturel « et légal entraîne un examen blessant de ma situa- « tion de fortune! Vous m'imposez par la loi une « sorte de mendicité spéciale! Vous placez mon enfant « parmi ses camarades plus favorisés de la fortune « dans une catégorie inférieure! Vous installez l'iné- « galité sur les bancs de l'école, à titre de principe, » alors que, sur le fronton de l'édifice, vous avez « inscrit *Egalité* ! Là où il ne doit être question « que de droits et de devoirs, vous introduisez la « charité, la charité après enquête, la charité impo- « sée! » — Mauvaises raisons que tout cela! Il est faux que la gratuité ne puisse être accordée aux pauvres sans un examen « blessant » de la situation de fortune de chacun: l'exemption de la taxe scolaire

peut être accordée sur un simple certificat délivré par le percepteur dans les conditions déterminées. Il est faux qu'il en doive résulter entre les enfants des catégories et des inégalités. D'abord, rien de plus facile que de tenir la chose secrète. Ensuite, c'est calomnier la jeunesse. Tous, nous avons passé par des établissements publics ou privés, où nous nous sommes assis à côté de boursiers en plus ou moins grand nombre : qui oserait dire que ce titre ait jamais créé une séparation, une distinction entre eux et leurs camarades ? Et quand tout cela serait vrai, il est faux, et c'est pervertir la conscience publique, que d'appeler « égalité » ce qui ne serait que l'égalité dans le privilége, et de substituer l'idée d'un prétendu droit à l'idée de charité, qui est la seule vraie. Si « le sentiment de la dignité humaine, cher à la démocratie, » en est froissé, ce sera un aiguillon de plus, et il n'y en a jamais assez pour s'élever par le travail et l'épargne à une condition supérieure.

Que chacun paie le service qui lui est rendu, dans la proportion suivant laquelle il en profite, sans distinction, sans privilége : voilà la véritable égalité. Que les pauvres en soient exemptés, par mesure d'assistance. Que l'Etat (car c'est affaire d'Etat, comme l'assistance publique elle-même, et il ne nous paraît pas y avoir de bonnes raisons pour que les habitants de telle commune soient mis à une plus forte contribution que d'autres, parce qu'il y a dans cette commune plus d'enfants pauvres et que vraisemblablement eux-mêmes sont plus pauvres), que l'Etat, disons-nous, lève, pour y faire face, un impôt spécial,

une taxe scolaire : voilà ce que, d'après nous, commandent les principes. Les auteurs des projets auxquels nous faisons allusion avaient songé à supprimer l'action locale et à placer l'instruction primaire dans les attributions de l'Etat, en réservant au budget national la totalité des dépenses qu'elle nécessite. Pourquoi n'a-t-il pas été donné suite à ce projet? Parce que, nous dit l'exposé des motifs, il aurait fallu imposer 10 à 12 centimes nouveaux à tous les contribuables, et, « plutôt que de recourir à cette res-« source si onéreuse, plutôt que d'accabler d'impôts « nouveaux le petit contribuable, le petit commerçant, « le petit propriétaire, déjà grevés de tant de charges », on a pris le parti de laisser à la charge de la commune l'entretien de ses écoles et le paiement de ses instituteurs et institutrices. — Qu'est-ce donc que la commune qui va, à ce qu'il semble, en déliant les cordons de sa bourse, ménager celle « du petit contribuable, « du petit commerçant, du petit propriétaire, déjà « grevés de tant de charges ? » Il nous semble, en vérité, qu'il importe peu au contribuable que l'argent qu'on lui demande soit perçu pour le compte de la commune, ou qu'il le soit pour le compte de l'Etat, et la seule différence à notre avis, c'est que, perçu par l'Etat, il se répartira plus équitablement sur tous.

L'instruction gratuite pour l'enfant du pauvre serait naturellement donnée dans les écoles publiques, si ce n'est toutefois que la charité privée, et, au besoin l'esprit religieux, ne manquerait guère, en fait, de lui ouvrir les portes des écoles privées. Mais, en principe, nous ne concevons guère d'autre moyen pour

l'Etat d'assurer aux enfants du pauvre la gratuité de l'instruction, que de leur ouvrir sans rétribution les portes de l'école publique. M. Ambroise Clément (1) voudrait que l'on distribuât aux familles pauvres des *bons d'école* que celles-ci remettraient aux instituteurs élémentaires de leur choix, et qui seraient ensuite acquittés par la caisse municipale entre les mains de ces instituteurs. Il est vrai qu'il proscrit absolument l'instruction publique. Nous la tenons, au contraire, pour nécessaire; nous dirons tout à l'heure pourquoi. De fait, elle existe et elle existera vraisemblablement longtemps chez nous. Mais nous ne croyons pas qu'on puisse raisonnablement, quand l'Etat offre l'entrée gratuite dans son école, près de maîtres dont la capacité a été par lui éprouvée, qui sont ses agents, lui demander de se laisser débiter sur le compte du premier venu, qui pourra n'offrir, en fait, aucune garantie de capacité. Si l'on me dit que la liberté des parents pauvres n'est plus entière, je réponds qu'il faut se résigner aux conséquences d'une situation anormale qui les met, eux et leurs enfants, à la charge du public. L'objection d'ailleurs perdra beaucoup de sa gravité, si l'instruction publique est organisée de telle manière que la liberté de conscience y soit pleinement respectée, comme cela doit avoir lieu. Voici un nouvel aspect de la question de l'instruction publique, et non le moins délicat. Voici le troisième qualificatif généralement inscrit sur le drapeau républicain en matière d'ins-

(1) *Essai sur la Science Sociale*, II, p. 376.

truction : on demande l'instruction obligatoire, gratuite et laïque. Nous nous sommes expliqué sur les deux premières conditions ; nous réclamons l'obligation, nous acceptons la gratuité, mais seulement à titre d'assistance et pour les familles pauvres. Que faut-il penser de la troisième ?

Il faut le reconnaître : dans un pays qui n'a pas de religion d'Etat (et l'Etat n'en doit pas avoir !), la logique ne paraît pas permettre que telle ou telle religion positive soit enseignée dans l'école publique, du moins comme partie intégrante et nécessaire du programme officiel, ce qui est une préférence manifeste accordée à une religion sur les autres et un attentat à la liberté de conscience des dissidents. Si les adhérents des différentes religions se trouvaient répartis sur le territoire en nombre à peu près égal, la vérité du principe éclaterait aux yeux de tous. La prédominance, en fait, d'une religion ne saurait autoriser, quelque forte qu'elle soit, à sacrifier le droit des minorités. A un autre point de vue, imposer l'enseignement de telle ou telle religion positive, de celle de la majorité, à l'instituteur, c'est exclure de cette fonction publique tous ceux qui appartiennent à un culte dissident. Il ne faut pas parler d'écoles séparées pour chaque culte, d'écoles confessionnelles. Il est impossible, en fait, d'avoir, dans chaque village, une école pour chaque culte ; nous ajoutons que cela n'est pas désirable : il est bon, il est nécessaire que toutes les croyances honnêtes se rencontrent sur les mêmes bancs, et y contractent des sentiments d'estime réciproque et d'une tolérance qui fait trop souvent défaut en matière

religieuse. Faut-il donc que tout enseignement religieux soit banni de l'école ? Hâtons-nous de dire que, pour nous, la question ne se pose que relativement aux dogmes des religions positives : les notions élémentaires de la Théodicée, l'existence de Dieu, l'immortalité de l'âme, la vie future sont la base de toute morale individuelle, sociale et humaine ; et celle même qu'on a orgueilleusement appelée la « morale indépendante », si elle n'est fondée sur ces grandes assises, que le scepticisme envahissant de notre temps prend, hélas ! plaisir à saper, n'a nul fondement solide. Ces vérités-là, communes à tous les cultes, et qui devraient être communes à tous les hommes, devraient toujours être les premiers éléments de l'instruction publique : la société n'a pas de plus grand intérêt ! Mais la question devient pratiquement très-délicate pour les enseignements des religions positives, enseignements dont cependant l'utilité, même au point de vue social, évidente pour nous, est officiellement reconnue par l'Etat, puisqu'il salarie les ministres des cultes.

En Amérique, l'enseignement religieux proprement dit est interdit dans l'école publique. Il n'en peut être autrement, puisqu'elle est subventionnée par la Confédération, et qu'en vertu de la Constitution il est interdit à la Confédération de soutenir aucune Église, ni, par conséquent, aucun établissement se rattachant à un culte quelconque. Ce n'est point hostilité ; les Américains sont généralement pieux ; mais ils pensent que la religion est affaire du père de famille ou du prêtre, non de l'instituteur. Demander que l'école s'occupe de la religion, disait un de leurs plus célèbres

prédicateurs, c'est demander que le boulanger ne vende pas seulement du pain, mais aussi des Bibles. Nous ne saurions contredire théoriquement à ces principes. Reste à savoir si, en pratique, ils n'aboutiraient pas chez nous, surtout dans les campagnes, dans les hameaux, où chaque maison est aussi éloignée du temple que de l'école, à la suppression de l'enseignement religieux dans une notable partie du pays. Beaucoup, nous le savons, s'y résigneraient sans regret, peut-être avec une joie secrète. Pour nous, il en résulterait une lacune déplorable et un immense péril pour la société. Il ne faut pas permettre cela (1).

N'y a-t-il donc aucun moyen de concilier les droits de la liberté de conscience avec ce qui nous paraît être à la fois un besoin individuel et une nécessité sociale ? Si, et cette conciliation peut être empruntée à la loi anglaise de 1870. En vertu de cette loi, l'enseignement dogmatique est exclu du programme obligatoire de l'enseignement scolaire ; sur les cinq heures de présence exigées des enfants, il y en a toujours une, au commencement ou à la fin de chaque séance, consacrée à l'instruction religieuse, et pendant laquelle les parents sont libres de ne pas amener ou de faire retirer leurs enfants. Dans les écoles confessionnelles, on enseigne pendant cette heure le dogme du culte auquel appartient la fondation. Dans les écoles publiques, on lit la Bible, on l'explique, en évitant toute interprétation dogmatique et l'on chante des hymnes. Disons tout de suite que cet enseignement neutre des

(1) Voici un mot profond de M. Laboulaye, et qui mérite d'être médité : « La liberté veut une règle ; plus l'homme la trouve en lui, moins « il a besoin qu'on la lui impose extérieurement. »

écoles publiques ne nous paraît pas bon : il est de nature à conduire au scepticisme plutôt qu'à la foi. Mais, n'y a-t-il pas, dans cette organisation, une idée qui peut être utilisée par nous ? Ne pourrait-il pas y avoir ainsi, à l'école, une heure pendant laquelle l'instruction religieuse serait donnée, au gré des parents, soit par l'instituteur lui-même, s'il acceptait cette tâche, avec l'agrément du ministre du culte, seul compétent en pareille matière, soit par le ministre du culte lui-même ? — Lequel, dira-t-on peut-être ? Par les différents ministres, s'il y a plusieurs cultes dans la localité ; par le ministre unique, s'il n'y en a qu'un. Cette organisation si rationnelle et si simple est prévue dans le grand rapport de M. Paul Bert. Il y oppose cette réfutation, dénuée de preuves : « De là, « *l'expérience l'a prouvé,* d'incessants conflits, une « grave atteinte portée à l'autorité de l'instituteur, « des empiétements qu'aucun règlement n'a jamais « pu empêcher. » — Nous voudrions connaître où et quand cette expérience décisive a été faite. En attendant, nous persistons à croire que la religion pourrait sans peine, au moyen d'une organisation dont nous n'avons fait qu'esquisser les grands traits, conserver sa place nécessaire dans l'école.

Il nous reste, ayant admis le principe de l'obligation, à dire un mot de la sanction. Nous n'avons pas le droit de la passer sous silence ; car il faut convenir que c'est une des grosses difficultés du problème. La liberté du père de famille étant posée en principe, la preuve de l'accomplissement de l'obligation pourra se faire de différentes manières : par la présence effec-

tive de l'enfant, soit à l'école publique, soit à l'école privée, pendant le temps prescrit ; il nous paraît, en effet, que l'école privée (la liberté d'enseignement l'exige) doit être assimilée en ce point à l'école publique, sauf la faculté qui serait réservée, par exemple au Conseil départemental, d'exclure, par mesure spéciale, de ce bénéfice telle ou telle école libre, dont la mauvaise tenue ou l'insuffisance aurait été régulièrement constatée. Dans ce cas, et au cas aussi où le père de famille voudrait instruire ou faire instruire son enfant à domicile, force serait de recourir à un examen scolaire devant une commission d'examen, composée, autant que possible, d'éléments du dehors et organisée de manière à présenter toutes les garanties d'indépendance. Si, dès le premier examen, l'enfant justifiait de connaissances suffisantes, il serait dispensé de tout examen ultérieur ; sinon, l'examen serait renouvelé chaque année pendant le temps prescrit pour la fréquentation des écoles ; en cas d'insuffisance dûment constatée, par exemple par deux examens consécutifs, il y aurait lieu de renvoyer l'enfant à l'école et d'employer au besoin contre le père les mesures coercitives. Lesquelles? D'excellents esprits estiment qu'on se heurte ici à une véritable impossibilité. Nous ne saurions le croire ! Il y a une première sanction, indirecte à la vérité, mais d'une efficacité certaine, que je trouve dans la loi anglaise et dans celle de New-York, et que les auteurs de nos projets de loi paraissent avoir oubliée. Les chefs d'ateliers ou de manufactures ne peuvent admettre un enfant que sur un certificat soit d'examen, soit de

présence à l'école. Rien de plus facile que de faire exécuter cela. Mais cela, chez nous surtout, ne répond pas à tous les besoins. En Angleterre, l'amende à laquelle le père de famille peut être condamné ne dépasse pas cinq schellings, frais compris. Il est bien clair que l'amende, si elle est employée à titre de peine en cette matière, devra toujours être très-modérée, et la vérité est qu'elle sera probablement illusoire ; le plus souvent, ceux qui n'obéiront pas à cette loi seront incapables de payer l'amende. On ne propose, on ne peut guère proposer comme sanction, en fait de peines criminelles, que des peines de simple police. Mais il nous semble qu'on pourrait recourir à d'autres mesures de coercition. La perte des droits politiques serait une menace qui ne manquerait pas d'efficacité. L'affiche à la porte de la maison commune pourrait aussi, les mœurs aidant, n'être pas sans valeur. Enfin, sans atteindre la puissance paternelle dans ses droits essentiels, ce qui paraîtrait sans doute excessif, la privation de l'usufruit légal, en cas de désobéissance à la loi, serait une mesure très-appropriée aux circonstances et de nature à en assurer, dans bien des cas, la ponctuelle exécution (1).

2° Nous venons de développer la première cause d'intervention de l'Etat en matière d'instruction. Nous avons dit, en second lieu, qu'il lui appartient d'en assurer le service et la diffusion à tous les degrés ; c'est dire qu'il rentre dans les attributions nécessaires de l'Etat d'organiser, sur tout le territoire, un système

(1) Voir sur l'instruction gratuite, obligatoire et laïque les deux lois promulguées, l'une le 17 juin 1881, l'autre le 29 mars 1882.

complet d'instruction publique, de telle manière que cet important service ne reste jamais en souffrance. Deux choses ici sont à examiner : le principe et l'étendue de son application.

Le principe nous semble déjà établi par ce qui a été dit précédemment. L'obligation pour tous et la gratuité pour les pauvres impliquent l'organisation d'un service complet par l'Etat. D'autres raisons encore en font une nécessité sociale. S'il n'y avait que celle-là, l'instruction publique s'arrêterait au premier degré. C'est le système américain. Ce que nous appelons l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur paraît aux Américains en dehors de la compétence des pouvoirs publics. Ceux-ci n'ont à pourvoir qu'aux services d'une utilité générale, à l'école primaire et à l'école normale. Le reste est un luxe auquel les particuliers pourvoient comme ils l'entendent. Cependant les américains comprennent, d'après le rapport de M. Buisson, que le cadre officiel est trop étroit, et ils commencent à l'élargir avec le *high school*. Nous croyons que l'Etat doit assurer l'instruction depuis le premier jusqu'au dernier degré ; nous ne craindrons même point d'ajouter que son intervention paraît plus indispensable à mesure qu'on monte plus haut dans l'échelle scolaire. Deux raisons surtout nous paraissent justifier le principe de cette intervention. La première est prise de l'incapacité générale, chez ceux qui ont besoin d'instruction, de discerner la nature des connaissances qui leur conviennent et la valeur des maîtres. « Les gens « sans culture, dit Stuart Mill, ne peuvent être de bons « juges de la culture de l'âme. Ceux qui ont le plus

« besoin de devenir plus sages et meilleurs sont ordi-
« nairement ceux qui le désirent le moins, et, s'ils le
« désiraient, ils n'auraient pas assez de lumières
« pour choisir l'enseignement qui leur convient. »
Il est incontestable qu'il est ici besoin de direction, et qu'il n'en est pas moins besoin dans le choix des maîtres ; car la capacité du maître est chose dont il est manifestement impossible au consommateur de juger *a priori*; tout au plus, peut-on s'en rendre compte *ex post facto*, par l'opinion publique ; mais, outre que ce guide est bien souvent trompeur et que l'opinion publique s'attache trop souvent aux dehors et aux apparences, il est facile de voir qu'on tourne dans un cercle vicieux et que cette notoriété ne peut être acquise qu'après une expérience plus ou moins longue. Donc, nécessité d'une direction dans la nature de l'enseignement et dans le choix des maîtres, voilà la première raison qui légitime l'intervention de l'Etat. On nie cependant que cette direction puisse être donnée par l'Etat. « Qui préservera d'erreurs et de mau-
« vaises directions l'autorité elle-même ? dit-on (1).
« Les hommes qui l'exercent sont-ils moins impar-
« faits, moins sujets à se tromper que la plupart des
« autres ? » — Nous avons déjà répondu à cet argument. Nous tenons, avec Stuart Mill, que, surtout sous un régime démocratique, tout gouvernement peut croire, sans présomption, qu'il possède une instruction supérieure à la moyenne de la société qu'il gouverne, et qu'il est capable d'offrir une éducation et une instruction meilleures que le peuple ne les deman-

(1) M. Ambroise Clément, *Essai sur la Science sociale*, II, p. 345.

derait lui-même. D'ailleurs, il s'agit moins, pour le gouvernement d'une direction à donner *proprio motu*, que d'un système de garanties légales à organiser, garanties qui font défaut à l'enseignement libre. Le gouvernement réunira les hommes les plus compétents pour décider des programmes et des méthodes; il soumettra ceux qui aspirent au sacerdoce de l'enseignement à des épreuves minutieuses qui attesteront leur capacité. Voilà ce qu'on doit attendre de l'Etat, de l'enseignement public ; voilà les garanties légales, nécessaires, qui font défaut à l'enseignement libre. La seconde raison qui nous paraît commander en cette matière l'intervention de l'Etat se tire de l'utilité, de la nécessité sociale du service auquel il s'agit de pourvoir Nous n'insisterons pas sur l'intérêt majeur qu'a la société à la diffusion de l'instruction à tous les degrés. Cet intérêt n'est pas moindre relativement à l'instruction que l'on appelle secondaire et à l'instruction supérieure, qu'en ce qui touche l'instruction primaire ; il est d'une importance capitale, dans un pays qui prétend se gouverner lui-même, qu'il se forme une élite intellectuelle aux mains de laquelle puissent être confiées les fonctions du gouvernement. Or, il est manifeste que la difficulté d'apprécier la capacité du maître devient plus grande à mesure que les matières à enseigner deviennent plus complexes et plus ardues. Tout le monde, ou a peu près, peut apprendre à lire à un enfant ; mais comment le père de famille s'assurera-t-il de la capacité et de la valeur d'un professeur de philosophie, de mathématiques transcendantes, de médecine ou de droit ?

Nous savons bien que les adversaires de l'intervention de l'Etat objectent que la liberté n'a pas été expérimentée, qu'elle rendrait à l'énergie individuelle tout son ressort, toutes les ressources infinies qu'elle renferme virtuellement, et que l'enseignement, ainsi vivifié, serait supérieur à celui que peut offrir l'Etat. Mais, sans parler de ces foyers de haute culture intellectuelle, tels que le Collége de France, que l'Etat seul peut entretenir, il y a, à l'objection, des réponses qui nous paraissent décisives. La première est qu'on se fait illusion si l'on compte absolument, en matière d'enseignement, sur les effets ordinaires de la concurrence. L'enseignement, quand il franchit les limites de l'instruction primaire, suppose une organisation complexe et puissante, des ressources importantes, un personnel nombreux, un matériel fort cher. Il faut une puissante association pour entreprendre cela, et la concurrence, de laquelle, en toute autre matière, on peut espérer la perfection des produits, est souvent impossible ici. Voyez les faits : qui a pu faire concurrence à l'instruction publique, depuis que la liberté de l'enseignement supérieur a été proclamée? L'Église catholique seule, une puissance immense. L'idée religieuse n'est pourtant pas, en ce temps, particulièrement en honneur. Qu'a-t-il manqué à d'autres idées pour ouvrir école? Ce n'est pas la volonté, ce sont les moyens! D'ailleurs, nous ne dédaignons pas les bienfaits de la concurrence ; nous la voulons, au contraire, de tous nos vœux, et notre système doit logiquement donner les meilleurs fruits, puisqu'il joint aux garanties légales de l'instruction publique le ressort de la

libre concurrence. On objecte, à la vérité, que le principe même de l'instruction publique rend la concurrence impossible. On ne peut pas lutter contre l'influence de l'autorité, armée surtout des subventions du budget. — Mais il y a là, à notre avis, une exagération manifeste, à laquelle les faits répondent suffisamment. La preuve que la lutte est possible, c'est qu'elle existe, très-vive. Et notez que cette liberté ne fait que de naître et qu'elle est encore, en vérité, tenue en lisières comme un enfant. Ne confondez pas ce service avec les services de l'ordre industriel, dans lesquels le consommateur ne se préoccupe guère que du bon marché du produit. Oui, en pareille matière, la concurrence de l'Etat, puisant dans le budget pour alimenter la production, serait insoutenable. Mais tout le monde sait qu'ici la considération du prix est secondaire ; c'est l'idée dont on se préoccupe ; quelquefois, hélas ! c'est le drapeau qu'on regarde ; toujours, c'est le maître, et non l'économe, que l'on interroge. Enfin, le principe de la gratuité étant repoussé, et l'Etat acceptant franchement, comme nous devons le supposer, les conditions de la liberté, il n'y a nulle raison pour que la concurrence soit impossible.

Deux points nous restent à examiner : Quelles sont les conditions d'une véritable liberté ? En d'autres termes, quelle doit être la nature des relations de l'autorité vis-à-vis de l'enseignement libre ? Quelles sont les conditions d'une bonne organisation d'instruction publique ?

La liberté de l'enseignement n'est pas incompatible avec le principe de l'instruction publique ; mais

elle l'est manifestement avec la nature des rapports que soutient, chez nous, l'Etat avec l'enseignement libre. Avec la prétention de l'Etat de déterminer soit le grade des professeurs, soit le choix des matières, et des méthodes, l'enseignement est libre à peu près (qu'on nous passe cette comparaison triviale) comme ces chevaux que l'on voit attachés derrière la voiture et qui ont tout juste la liberté de trotter soit à droite, soit à gauche, pourvu qu'ils trottent en mesure et qu'ils aillent où on les mène). Pour que la liberté de l'enseignement ne fût pas un vain mot, il faudrait que l'Etat renonçât franchement à toute espèce de tutelle sur l'enseignement libre, qu'il l'abandonnât absolument à ses libres allures, et qu'il réduisît son action sur lui à la répression des écarts dans lesquels il pourrait tomber. Nous sommes bien loin, on en conviendra, de cet état de choses, qui serait pourtant extrêmement désirable, non-seulement par respect pour la liberté individuelle, mais encore pour que la concurrence produisît les fruits qu'on attendra vainement du régime en vigueur. L'enseignement libre est fatalement obligé de marcher dans les sentiers battus de l'enseignement officiel. Comment des voyageurs, qui tous doivent suivre la même route, pourraient-ils faire des découvertes ? Laissez à l'initiative individuelle le soin de se frayer son chemin, de négliger les voies qu'il vous plaît de suivre, d'explorer des contrées négligées par vous ; laissez-la régler sa course comme elle l'entend ; et c'est alors qu'on pourra discerner ceux qui sont arrivés le plus promptement et le plus sûrement au but ; c'est alors

que chacun pourra utilement rectifier sa marche avec l'expérience des autres. Le but, c'est la science ; sa preuve, c'est l'examen, c'est le grade. Mais nous voici à une grosse question : Suis-je libre d'enseigner ou d'apprendre, si, au bout de la carrière, maître de l'examen, vous m'attendez pour m'examiner impitoyablement sur les matières qu'il vous plaît, à vous, d'enseigner à vos élèves ? On se rappelle le pamphlet si plein de verve de Bastiat : *Baccalauréat et Socialisme*. La question des grades est complexe : le grade doit-il être obligatoire ? par qui doit-il être conféré ?

Pour nous, il y a, dans les grades, au point de vue de l'obligation, une distinction capitale à faire pour concilier le principe de la liberté de l'enseignement avec les nécessités sociales. Il est évident que l'obligation du grade est une restriction grave à la liberté; multipliez cette obligation et vous arriverez à la tuer tout à fait. Il est évident, par exemple, que l'enseignement supérieur n'est pas véritablement libre, s'il faut indispensablement, à la fin de chaque année, passer un examen scolaire sur toutes les matières qui constituent précisément le programme de l'enseignement officiel. L'enseignement prétendu libre n'a pas la liberté de son programme, et il est clair qu'il serait encore moins libre si l'examen avait lieu tous les six mois ! L'obligation des grades doit donc être strictement restreinte dans les limites de la nécessité sociale. Or, le grade n'est rigoureusement nécessaire que comme garantie d'une capacité suffisante pour l'exercice de certaines professions particulièrement dangereuses, de la médecine par exemple. Cette néces-

sité même a été vivement contestée. Dunoyer notamment (1), et d'autres après lui, se sont élevés contre « le danger et le ridicule » qu'il y a, d'après eux, pour l'autorité, à prétendre déterminer ce qui constitue la science, ce qui fait que l'on est un pharmacien, un médecin, un chirurgien instruit, et à quelles conditions, ou suivant quelles formes on sera reconnu capable d'exercer la pharmacie, la chirurgie ou la médecine. Mais ces critiques, souvent répétées, ne nous paraissent pas fondées. La liberté des professions, qui est le principe, suppose la possibilité chez le consommateur d'apprécier la valeur du produit ou du service qui lui est rendu; or, pour la médecine, par exemple, cette possibilité existe-t-elle? Le savoir, la science, choses immatérielles, échappent nécessairement à l'appréciation; d'ailleurs pussent-elles être appréciées exactement (ce qui nous paraît impossible pour la généralité des hommes), elles ne pourraient l'être pour chacun qu'après expérience, et l'expérience peut être mortelle! Notez que la liberté, sainement entendue, réclame ici l'intervention de l'autorité; car, d'une part, le consommateur, incapable d'apprécier par lui-même la valeur du produit, n'est pas libre dans son choix et a besoin de la garantie de l'épreuve officielle; d'autre part, la nécessité du grade n'est une restriction à la liberté du travail pour aucun de ceux qui sont *réellement capables* d'exercer la profession; elle n'est un obstacle que pour le charlatanisme, prétendant travailler aux dépens de la santé publique et des intérêts les plus chers de

(1) *De la Liberté du Travail*, III, p. 48 et suiv.

l'humanité. Cela est si vrai, que ce que l'on reproche au grade obligatoire, c'est précisément l'inanité de l'épreuve à la suite de laquelle il est délivré, laquelle n'offre qu'une garantie très-insuffisante de la capacité du récipiendaire. La chose n'est que trop vraie, en général; mais, la conclusion est singulière; il faut rendre l'épreuve plus sérieuse, mais non la supprimer! De ce que de mauvais grains passent au nettoyeur dans le moulin, on n'en conclut pas qu'il faille supprimer le nettoyeur! Où serait, dans le système que nous combattons, la garantie de la sécurité publique? Il faut peu connaître les faits pour parler des tribunaux, devant lesquels « l'inculpé aurait à prouver « qu'il n'a pas abordé légèrement la pratique de son « art, qu'il n'a entrepris que ce qu'il pouvait entre- « prendre », et où « le juge apprécierait, d'après les « témoignages produits, d'après les vérifications « faites, s'il n'y a pas, en effet, de reproche à lui « adresser et s'il n'a fait que ce qu'il pouvait se croire « capable de faire. » Voilà un ignare qui s'arme du scalpel, et dont l'impéritie me fait mourir. Les tribunaux sont là, me dit-on. A la bonne heure! Mes héritiers iront, si j'en ai! Ma mort au moins servira-t-elle de leçon aux autres? Comment en serait-il ainsi? Est-ce que les soins médicaux se donnent devant témoins-jurés? Est-ce que la marche de la maladie sera suivie par experts? Est-ce qu'il est possible, une fois sur dix, de distinguer l'œuvre du médecin avec la certitude que requiert la pénalité? Est-ce qu'il ne lui sera pas toujours facile d'appeler à son aide le hasard, ou quelque complication imprévue? Est-ce

qu'enfin des juges, sans connaissances médicales, peuvent décider de semblables choses ? A moins qu'on ne fasse juger un médecin par ses confrères ; mais ils s'aiment généralement si peu, que cette justice-là serait très-suspecte ! « En se portant caution « de leur capacité, dit-on enfin, la société donne au « public une fausse sécurité, elle le dispense de dis- « cernement et de prévoyance et elle dégage ceux « qui exercent l'art d'un souci et d'une inquiétude « dont il n'est pas bon qu'ils soient délivrés. » Rien de cela n'est vrai : ce souci, cette inquiétude, nous venons de voir ce qu'il en faut penser. Il n'est pas vrai d'ailleurs que la société se porte caution de la capacité ; elle arrête ceux qui sont manifestement incapables, voilà tout. Et loin que le public s'endorme sur cette fausse sécurité, on le voit partout faire un choix minutieux parmi les diplômés, quand ce choix est possible. Nous ne savons pas ce que l'avenir nous réserve, ni jusqu'à quel point pourra être portée dans les masses la diffusion des lumières ; en l'état, nous tenons l'obligation des grades pour certaines professions comme strictement obligatoire, et ce serait, à notre avis, une folle témérité que d'y renoncer.

Le principe du grade obligatoire étant admis, il est évident qu'à l'Etat seul appartient le droit de conférer ce grade, et nous avons peine à concevoir qu'une vérité aussi élémentaire ait été méconnue. Comment le grade serait-il une garantie de capacité, s'il est conféré par des gens qui ne présentent eux-mêmes *légalement* aucune garantie de capacité ? Ah ! on peut discuter sur la manière dont l'examen sera

subi et le grade conféré ; on peut comparer les systèmes ; nous comprenons la controverse sur ce terrain, bien que fermement convaincu que la question n'a pas, pour la liberté d'enseignement, l'importance qu'on lui a donnée. Mais, sur le principe, l'hésitation ne nous semble pas permise : la liberté de la collation des grades, c'est la suppression des grades ; c'est plus que cela, c'est un non-sens.

La collation des *grades professionnels* par l'Etat n'est pas une entrave à la liberté d'enseignement. Si les méthodes peuvent être diverses, la science, la vérité est une. Il peut y avoir plusieurs manières d'apprendre le droit ou la médecine ; il n'y a qu'une manière de les savoir, et c'est là ce qui doit être constaté par l'examen professionnel. La capacité professionnelle, voilà ce que la société a le droit et le devoir d'exiger et de vérifier par ses délégués. Le reste peut être, sans péril social, abandonné à la liberté, et ne saurait lui être ravi sans que le grand principe de la liberté d'enseignement en soit atteint.

La nature des rapports de l'Etat avec l'enseignement libre ainsi déterminée, pénétrons dans ce majestueux édifice qui porte au frontispice : *Université de France*, et voyons si l'instruction publique y est organisée d'une manière rationnelle. Mais d'abord, inclinons-nous pour rendre hommage à la grandeur de l'ensemble et aux services rendus. L'Université de France a été une grande pensée et elle a fait de grandes choses. Ceux qui lui appartiennent et qui ont conquis l'honneur de mettre une pierre à l'édifice, si humble qu'elle soit, ont le droit d'en être fiers. Il

faut payer à l'œuvre un juste tribut d'admiration ; mais il ne faut pas de fétichisme! Cette imposante organisation pèche cependant par de nombreux défauts. On écrirait des livres là-dessus, et nous n'y pouvons consacrer que quelques lignes.

Que les programmes aient été jusqu'à ce jour essentiellement vicieux, c'est là une vérité si souvent répétée qu'elle est devenue banale. Que n'a-t-on pas dit, et fort justement, sur le malheureux vers latin? Il est certain que l'enseignement secondaire a eu jusqu'ici pour objet, sinon exclusif, au moins prédominant, l'étude approfondie de sociétés dès longtemps au tombeau, et qu'il a trop négligé l'étude des sociétés vivantes et des connaissances pratiques. Le mal est compris de tous et la réforme est déjà un fait accompli. Mais ce n'est pas seulement dans l'enseignement secondaire que ce vice essentiel peut être signalé. Prenez un docteur en droit : il a dû passer des examens minutieux sur les textes du droit romain (un admirable monument, dont il faut savoir les principes, source de notre législation moderne, mais dont les détails sont affaire de pure curiosité historique); il lui aura fallu trouver des conciliations impossibles entre des opinions discordantes de jurisconsultes d'époque différente ; et les interpolations de Tribonien lui auront causé de grands tracas. Mais, de la législation française, dans son ensemble, ne vous y trompez pas, il saura fort peu de chose. Dans mainte faculté, l'histoire du droit français est absolument négligée : il semble que l'humanité juridique se soit endormie sur les constitutions des derniers

Césars pour se réveiller avec le Code civil ! On consacre deux longues années au droit romain pendant les études de licence, sans parler du doctorat ; et une année est réputée suffisante pour embrasser le vaste système de notre droit administratif. Hier encore, on pouvait parvenir aux plus hauts grades sans savoir ce que c'est que le *capital,* ni avoir jamais entendu parler de la loi de *l'offre et de la demande* ; et aujourd'hui même, qu'apprend-on dans nos écoles sur les législations étrangères, qu'il serait cependant si utile de connaître, au double point de vue de la théorie et de la pratique ? Rien, ou à peu près. Que demande-t-on là-dessus ? Rien du tout. Nous n'avons voulu prendre qu'un exemple. Tous nos programmes demandent une sérieuse révision.

Des méthodes, nous ne dirons qu'un mot : à notre avis, liberté entière devrait être laissée à cet égard aux professeurs. C'est ainsi que l'enseignement public acquerrait de l'originalité, au lieu de la routine qu'on lui reproche si souvent avec quelque raison ; c'est ainsi que, par l'expérimentation et la concurrence de méthodes diverses, l'enseignement marcherait dans les voies du progrès.

Faut-il aller jusqu'à demander une refonte complète de l'organisation de notre enseignement supérieur ? Faut-il demander, avec M. Duruy (1), que les facultés soient constituées à l'état de corporations libres, soustraites à l'influence d'un Conseil supérieur et d'un Conseil académique, et s'administrant elles-mêmes par un Conseil de professeurs élus ? C'est toute une

(1) *Revue des Deux-Mondes,* 1er février 1870.

révolution, et il faudrait, avant de la faire, que l'utilité en fût pleinement démontrée ! Pour nous, elle ne l'est pas encore, et nous redoutons un peu, s'il faut l'avouer, la corporation autonome. Mais, sans aller jusqu'à briser les liens qui assurent la centralisation de l'instruction publique, on pourrait avec avantage les relâcher beaucoup et donner aux corps enseignants plus de liberté de mouvement, en commençant par leur rendre la nomination de leurs doyens et directeurs. Nous étudierons avec fruit la majestueuse constitution des Universités allemandes et autrichiennes (1) et, sans transplanter chez nous de toutes pièces cette puissante organisation, il n'est pas douteux que nous n'y puissions faire de très-précieux emprunts. Ce qui est certain, c'est que la haute fonction de l'enseignement y est, à tous égards, mieux traitée qu'elle ne l'est chez nous.

En résumé, nous dirons à l'Etat : Proclamez hautement et pratiquez sans réserve le principe de la liberté d'enseignement, surveillez l'enseignement libre, mais n'essayez pas de le diriger. Vous avez mieux à faire, c'est de vous replier sur vous-même et de travailler incessamment à l'amélioration de l'enseignement public. Rendez la concurrence impossible, non par des lois liberticides ou par des abus du pouvoir, mais par l'excellence et la supériorité des services !

(1) Une Société d'une véritable utilité publique s'est fondée récemment pour l'étude des questions d'enseignement supérieur, et elle a déjà produit des travaux du plus haut intérêt. V. les études de l'année 1878.

CHAPITRE VIII.

COLONISATION.

On peut discuter sur la question de savoir s'il est bon qu'une nation ait des colonies ; mais il ne paraît pas sérieusement contestable que toute colonisation, proprement dite, soit affaire d'Etat.

Nous ne nous arrêterons pas sur la première question, qui d'ailleurs nous paraît d'une solution facile. Elle a été magistralement traitée par M. Leroy-Beaulieu, dans son savant livre sur la colonisation (1). Nous dirons seulement qu'à notre sens, la colonisation est une œuvre expansive et de fécondité, dont l'utilité se mesure sur l'état physiologique de la nation qui colonise. Il en est des êtres sociaux comme des animaux. La puissance de reproduction n'existe véritablement chez ceux-ci, que quand l'individu a atteint son développement normal, et c'est nuire à ce développement que de s'adonner prématurément à cette œuvre. De même, c'est s'appauvrir, pour une nation, que de dépenser ses forces en œuvres de colonisation avant d'être arrivée au développement complet de son organisme intérieur. Arrivée à ce point, elle pourra trouver dans la colonisation des avantages, proportionnés sans doute au mouvement de sa population intérieure et aux mœurs nationales, mais, dans tous les cas, très-réels et souvent incalculables. Le courant d'émigration qui se forme de la mère-patrie dans la

(1) *De la Colonisation chez les Peuples modernes*, p. 466 et suiv.

colonie peut être un utile dérivatif à l'exubérance de la population et à la pléthore de la mère-patrie ; et, s'il est contesté que ce remède soit efficace comme régime normal et permanent, il ne l'est pas du moins qu'il ne soit précieux et nécessaire dans certaines circonstances anormales (1). Mais c'est de la colonie, plus encore que de l'émigration, que la mère-patrie peut attendre des avantages sérieux et durables. En laissant de côté le point de vue moral et politique, pour ne considérer que la question économique, n'est-il pas évident que le commerce qui s'établira nécessairement et d'une manière permanente entre la nation colonisatrice et ces nations nouvelles, filles par l'origine, sœurs par les mœurs, les lois et surtout par la langue (le principal lien des peuples), ne pourra manquer de donner le plus grand essor au commerce et à l'industrie de la mère-patrie, en lui assurant, sinon d'une manière exclusive, au moins avec une incontestable prépondérance, un débouché et un marché nouveau, proportionnés à la puissance de la colonie. La possession de colonies lointaines et nombreuses est, l'histoire en est la preuve, la condition d'une puissante marine. La puissance maritime de la France a manifestement suivi les vicissitudes de sa puissance coloniale ; et aujourd'hui, de l'aveu de tous les hommes compétents, que manque-t-il surtout à la marine marchande française ? Des possessions coloniales où elle soit chez elle. Voici un mot profond de Stuart Mill : « On peut affirmer, *dans l'état actuel du* « *monde*, que la fondation des colonies est la meil-

(1) M. Leroy-Beaulieu, *De la Colonisation*, p. 471 et suiv.

« leure affaire dans laquelle on puisse engager les ca-
« pitaux d'un vieil et riche pays.» Toutes les colonies n'ont pas, à ce point de vue, le même effet ; il en est qui sont situées aux portes de la mère-patrie, de manière à ne constituer, pour ainsi dire, qu'un prolongement de son territoire ; ainsi est l'Algérie pour la France. Quoi qu'on puisse en penser chez nous, nous n'hésitons pas à dire que la colonisation, dans ces conditions, offre moins d'avantages au point de vue du développement du commerce, de l'industrie et de la marine, que des colonies lointaines et placées dans des conditions climatériques et géographiques de nature à donner plus de diversité à la production. Faut-il en conclure, avec M. Ambroise Clément (1), que « l'Algérie n'est qu'une possession ruineuse, qui « ne rendra jamais à la France la dixième partie des « sacrifices qu'elle lui a coûtés et qu'elle lui impose « encore? » — Mais demain peut-être elle lui aura ouvert l'accès d'un nouveau monde!

Nous devons dire avec plus de détails pourquoi le concours de l'Etat nous paraît nécessaire dans l'œuvre de la colonisation, et quelles règles doivent présider à ce concours. Et d'abord, l'histoire nous apprend qu'il ne s'est jamais formé de colonie en dehors de la protection militaire ou diplomatique d'une nation quelconque. « Mais dit M. Courcelle-Seneuil (2), il n'y a « d'autre obstacle à une colonisation de ce genre que « des préjugés, des craintes et le peu de confiance « qu'on a dans un droit des gens trop imparfait ; ces

(1) *Essai sur la Science sociale*, II, p. 524.
(2) *Traité d'Économie politique*, II, p. 480.

« obstacles devront disparaître devant la première « tentative sérieuse qui sera faite. » — Nous n'en croyons rien. Ah ! Si vous parlez de l'entretien d'un courant d'émigration dans un pays neuf, à l'aide de terres concédées par le gouvernement ou achetées à bas prix et déjà couvertes par la protection d'un pouvoir social, déjà mises en valeur par l'établissement de la colonie qu'il ne s'agit plus que de développer et d'agrandir, nous comprenons qu'on puisse dire que « la colonisation (dans ces conditions-là) « peut être l'objet d'une entreprise commerciale et « donner à ceux qui sauront la diriger un très-beau « résultat. » Mais, autre chose est coloniser dans un pays où un gouvernement, soit autonome, soit dépendant est déjà établi, autre chose, fonder une colonie, (1) et c'est pour cette œuvre là que le concours de l'Etat nous paraît nécessaire. La raison s'accorde avec l'histoire ; pour coloniser, il faut des terres, et, bien qu'il y ait sur la planète beaucoup de places inoccupées, dont il semble que l'homme isolé pourrait prendre possession sans consteste, il est évident qu'en fait la prise de possession, par un pouvoir constitué et capable de la défendre, est indispensable pour que les individus s'y installent avec quelque sécurité. Et c'est une véritable chimère que d'attendre du perfectionnement d'un droit des gens qui ne triomphera jamais de la force un changement radical à cet égard. Or, il n'y

(1) Bien des déductions hasardées ou erronées, résultat d'observations exactes, mais incomplètes, sur la colonisation, proviennent, à notre avis, de ce que l'on n'a pas fait toujours cette distinction essentielle entre la fondation d'une colonie et le développement d'une colonie fondée.

a d'association capable de protéger un territoire plus ou moins considérable qu'un Etat constitué et puissant ; nulle association privée, si forte qu'elle soit, n'y peut prétendre ; car il faut, pour cela, disposer de la force publique. Ce n'est pas tout : pour qui réfléchit aux travaux de toute nature qui constituent la préparation indispensable de toute colonisation sérieuse dans un pays neuf, si favorisé qu'il soit de la nature, à l'énorme avance de fonds qui est à cela nécessaire, sans qu'il soit possible de savoir si, quand et dans quelle mesure ces avances seront recouvrées, il nous paraît difficilement contestable que la main de l'Etat ne soit ici nécessaire. Quelles règles doivent présider à ce concours ?

Nous n'avons pas la prétention de faire ici un traité de la colonisation; la multitude des questions que nous devons envisager nous oblige à nous restreindre à l'exposition de quelques principes généraux, sans entrer dans les détails techniques. Ecartons tout d'abord les questions politiques que fait naître la colonisation dans un pays occupé par des indigènes et le contact des colons avec ces indigènes, en constatant seulement que, à moins de recourir à la mesure criminelle de l'extermination, il y a, dans cette seule circonstance, le germe de bien grandes difficultés pour la colonisation. L'histoire de notre colonie algérienne est la démonstration éclatante de cette vérité.

Dans toute œuvre de colonisation, les principaux objets à considérer sont : l'émigration qui lui donne naissance, la préparation de la colonie, le mode d'appropriation des terres, le régime politique et le régime commercial.

Que l'émigration ne doive être ni interdite, ni entravée, comme elle l'a été trop souvent, c'est là un principe de droit naturel, qui, pour avoir été méconnu par mainte législation, n'en est pas moins d'une indiscutable évidence. Il faut que la notion de l'Etat ait été altérée d'une façon inconcevable, pour que l'Etat ait pu se croire quelquefois autorisé (sauf les cas de justice répressive et de guerre) à enchaîner les hommes à un sol déterminé et à les priver de la liberté naturelle qui leur appartient d'aller et de venir, de vivre où bon leur semble, voire même de dire un adieu éternel, plus ou moins ingrat, au pays qui leur a donné le jour. L'émigration doit-elle être encouragée? En principe, et comme système, non : il est extrêmement difficile de constater l'effet d'une émigration un peu sensible, soit sur la mère-patrie, soit sur la colonie; cela dépend de causes multiples et insaisissables pour la plupart, de l'état de la mère-patrie au point de vue de la population, de l'industrie et des capitaux, de l'état et du caractère des émigrants. Mais, si l'observation est, en ce point, fort exposée à arriver à des déductions hasardeuses, la raison dit que l'impulsion de l'Etat, élevée à la hauteur d'un système, ne peut être que perturbatrice; sans elle, le courant d'émigration s'établira naturellement, suivant les besoins respectifs de la mère-patrie et de la colonie, au lieu que l'activité artificielle qu'elle essaiera de lui imprimer risque de faire le vide ici et là le trop plein. Pour les hommes comme pour les choses, le vrai principe est toujours celui-ci : laissez faire, — laissez passer! Ce n'est pas à dire

qu'il faille proscrire absolument toute intervention de l'Etat : on a très-justement remarqué que, pour que le courant s'établisse, il pouvait être nécessaire de le commencer, de l'amorcer, de creuser le canal de dérivation dans lequel il doit prendre son niveau. Si délicate que soit la tâche, on ne saurait dénier à l'Etat le droit d'y pourvoir, par exemple par le transport gratuit au début. L'émigration peut être, dans certains cas, un moyen de réforme radicale d'une constitution essentiellement vicieuse, comme elle a été pour l'Irlande ; et, là encore, l'Etat est obligé de l'aider. Nous pensons même que l'Etat devrait, dans tous les cas, offrir le transport gratuit aux émigrants qui n'ont pas le moyen de le payer : ce serait une très-intelligente manière d'assistance publique, qui ôterait un prétexte aux mécontents qui se prétendent victimes des arrangements sociaux. On nous dira que, pour coloniser, il faut des capitaux et un tempérament spécial ; mais qu'on n'oublie pas que c'est le plus souvent la main-d'œuvre qui manque aux jeunes colonies, et qu'elle y est généralement très-bien payée. Mais, pour que cette assistance soit profitable, et, plus généralement, pour que l'émigration soit raisonnée et convenable, il importe au plus haut point que l'Etat, par des publications officielles et mises à la portée de tous, renseigne très-exactement les habitants de la mère-patrie sur les conditions diverses de la colonie, et spécialement sur les conditions d'appropriation des terres, sur le prix de la main-d'œuvre, sur le coût des subsistances, sur le chiffre et la répartition de la population, etc.

C'est dans la préparation de la colonie, que la main de l'Etat paraît évidemment nécessaire. La plus grande partie des échecs que l'histoire de la colonisation a enregistrés (et il y en a eu de cruels pour nous) doit être indubitablement attribuée au défaut de préparation. Tant il est vrai que la civilisation donne au sol toute sa valeur et que « l'homme fait la terre ». Nous n'avons pas à entrer dans l'examen technique des travaux de préparation qui sont nécessaires à l'œuvre de la colonisation ; il nous suffit d'indiquer ceux qui se présentent comme les plus urgents : construction de ports, de rades, de phares et de tout l'appareil nécessaire à la navigation (la colonie devant, par la force même des choses, être fondée près d'une côte) ; travaux de viabilité, d'arpentage et de délimitation des lots. M. Gladstone, aux théories duquel les derniers événements de la politique anglaise donnent un regain d'actualité, allait beaucoup plus loin, dans une circulaire demeurée célèbre, alors qu'il était ministre des colonies dans le second cabinet Robert Peel : « L'Etat, disait-il, doit, à ses frais et sous sa « direction propre, défricher les forêts, fixer les lieux « convenables à la fondation des villes, y élever des « églises, des écoles et des auberges. » C'est un ministre anglais qui parlait ainsi ! Il y a bien là quelque exagération. On ne peut cependant s'empêcher de reconnaître que l'intervention de l'Etat devra être, par la nature même des choses, plus étendue dans la colonie que dans la mère-patrie, parce que toute organisation sociale ou animale passe par une période d'incubation nécessaire. Les frais de premier établis-

sement demanderont à l'Etat qui colonise des sacrifices, dont il serait chimérique d'espérer le recouvrement en nature. La colonie, dont les débuts sont toujours difficiles, aura bien assez de prendre elle-même la succession de ses propres charges, quand elle sera véritablement établie ; et nous croyons tout-à-fait avec M. Leroy-Beaulieu, que le « *self supporting principle* » de l'école de Wakefield est une utopie. Grever la colonie, à sa naissance, d'une très-lourde dette qui devrait naturellement être remboursée dans un temps relativement court, c'est mettre un poids sur la tête de l'enfant pour l'empêcher de grandir ! La mère-patrie sera largement payée par l'expansion de sa grandeur et de son influence, par le développement de son commerce et de son industrie, par l'enfantement d'un peuple.

Le mode d'appropriation des terres est, dans l'œuvre de la colonisation, d'une capitale importance. On a beaucoup discuté sur la question de savoir quel est le meilleur système, pour la colonisation, de la concession gratuite, ou de la vente à prix fixe et à bureau ouvert, ou de l'adjudication aux enchères publiques. La célèbre théorie de Wakefield, qui a fait fortune en Australie, est trop connue pour que nous ayons a l'exposer. Et quant à la question de principe, elle a été traitée à fond par Mérival, Rambosson, MM. Jules Duval et Leroy-Beaulieu, par tous les historiens de la colonisation. On peut dire qu'elle est aujourd'hui jugée en faveur du système de la vente contre celui des concessions gratuites. Nous nous permettrons seulement de faire remarquer que la question n'est

pas susceptible de réponse théorique absolue : il est probable que, au début même de la colonie, le système de la concession gratuite s'imposera presque toujours comme condition *sine qua non* de sa naissance et de ses premiers développements ; l'important est alors de consolider la propriété le plus tôt possible et de restreindre, autant que faire se peut, l'action de l'administration. Le « *self supporting principle* » de l'école de Wakefield, appliqué aux débuts de la colonisation de l'Australie du Sud, aboutit à une banqueroute. Quand la colonie a acquis un certain développement et qu'elle possède un centre d'association capable d'opérer par lui-même une certaine attraction, il est juste et rationnel d'appliquer le système de la vente. Ne dites pas que la terre que la main de l'homme n'a pas encore touchée est sans valeur ; car l'homme communique la valeur à toutes les choses qu'il approche ; et, par le seul fait de l'établissement de la colonie, les terres situées à proximité de ce marché nouveau et couvertes de la protection sociale ont, vierges encore de tout travail de l'homme, reçu une valeur qu'il est juste de faire payer pour couvrir d'autant les frais de la colonisation. Non-seulement cela est juste ; mais cela est utile. Un habile administrateur au siècle dernier, Malouet, disait, à propos de la colonisation de la Guyanne : « On demande des « concessions de terres dans la Guyanne ; je propose « de les vendre. Les Anglais, qui aiment à se rendre « raison de leurs usages, disent que la concession « des terres en Amérique est nuisible au défrichement ; « que le plus grand nombre de ceux qui se présentent

« pour obtenir des concessions, n'ayant pas le moyen « de les mettre en valeur, en privent ceux qui sont « en état d'en tirer meilleur parti ; que, en vendant à « un prix modique les terres à défricher, le colon aisé « ou celui qui projette des établissements n'en peut « être empêché par une légère avance qui assure la « propriété, tandis que l'homme pauvre et stérile est « dans l'impuissance d'usurper sa place. Ces raisons « sont infiniment plus sensées que celles sur lesquelles « nous fondons les concessions gratuites.» A ceux qui seraient mûs par le philanthropique désir de faire arriver immédiatement à la propriété le prolétariat, nous répondrons, sans parler des vices inhérents aux concessions gratuites et des abus qu'elles ont de tout temps entraînés, par ces deux considérations : d'une part, ce qui manque le plus ordinairement à la colonie, c'est la main d'œuvre, et, sans elle, la propriété, en quelque main qu'elle soit, est frappée d'impuissance ; d'autre part, la propriété n'est solide et durable que lorsqu'elle est le fruit du travail. Les exemples pourraient être multipliés : ceux de l'Australie, où le système de Wakefield a fait merveille ; de l'ouest de l'Amérique (dont le système de colonisation peut servir de modèle) ; de l'Algérie, depuis que, en 1856, la vente des terres à titre définitif fut substituée au système des concessions gratuites et révocables, prouvent surabondamment la supériorité, en principe, de la vente sur la concession ; mais cela, répétons-le, à une certaine hauteur et après un certain développement. Maintenant la vente doit-elle avoir lieu à bas prix (comme aux Etats-Unis) ou à haut prix

(comme en Australie) ; à bureau ouvert ou aux enchères ? Question de fait, dirons-nous avec M. Leroy-Beaulieu, et qui dépend de la nature de la terre ; nous ajoutons, du degré d'avancement de la colonie. Il est très-probable que, dans les commencements, la vente à bas prix d'abord, puis a un prix plus élevé, devra servir de gradation entre le régime des concessions gratuites et les adjudications aux enchères, qui supposent, ou bien un sol possédant des aptitudes spéciales pour la production de denrées d'exportation (colonies de plantations), ou du moins un établissement parvenu à un certain degré de développement et de richesse.

Il nous reste à parler du régime politique et du régime commercial auxquels il convient de soumettre les colonies. Du régime politique, nous ne dirons qu'un mot, bien qu'il soit de nature à exercer une influence capitale sur l'avenir de la colonie. Une tutelle nécessairement assez étendue au début, et d'ailleurs facilement acceptée, les premiers colons étant surtout occupés de leurs intérêts matériels, décroissant progressivement à mesure que la colonie croît en force et en développement, le bras de l'administration se retirant à mesure que sa pupille apprend à marcher seule et approche de la majorité, tel est le spectacle que doit nous offrir le système politique appliqué aux colonies. Le lien même de filiation subsistera-t-il toujours ? Oui, en fait ; il n'est au pouvoir de personne de le briser, et c'est pour la mère-patrie la garantie assurée que ses peines et ses soins lui seront payés avec usure. Quant au lien de droit, cela dépend, et

il y a lieu, à notre avis, de faire une distinction. Si la colonisation a pour théâtre un territoire borné par la nature, par exemple une île, qui ne permette pas à la colonie de s'élever à la hauteur d'un Etat indépendant, il se peut que le lien entre la mère-patrie et la colonie subsiste toujours ; il n'y a pas, du moins, de cause logique et nécessaire pour qu'il soit rompu. Que si la colonie s'étend sur un continent qui lui permette de se développer sans limites et de devenir un Etat, il faut prévoir le jour de l'indépendance et en prendre son parti ; et M. Leroy-Beaulieu démontre, par des raisons pleines de sens, qu'il est sage de le devancer et de ne pas s'exposer, par un déchirement sanglant, à perdre ou à compromettre les meilleurs fruits de la colonisation.

On a doté récemment nos colonies d'une représentation dans les Chambres. Sans oser critiquer absolument une mesure qui paraît avoir reçu l'approbation générale, nous ne pouvons nous empêcher de dire qu'à notre avis, il y aurait rationnellement une distinction à faire entre une colonie située aux portes de la mère-patrie et qui n'en est, en quelque sorte, que le prolongement, vis-à-vis de laquelle le principe politique doit être l'assimilation aussi complète que possible avec la mère-patrie (telle est l'Algérie), et les colonies véritables, pour lesquelles le principe politique est plutôt une tutelle décroissante avec la perspective de l'émancipation. La représentation de la première au sein des pouvoirs publics de la nation est la conséquence logique et nécessaire du principe d'assimilation. Pour les autres, nous nous demandons s'il est

très-rationnel d'appeler à voter sur la constitution de la mère-patrie, sur le service militaire, sur le budget national et sur mille autres questions, les représentants de colonies qui ne sont pas régies par la constitution de la mère-patrie, qui ne font pas le service militaire (1), qui ne paient pas les mêmes impôts, qui, en un mot, ne sont pas directement intéressées dans la plupart des questions que les Chambres ont à résoudre. Si la France était plus riche en colonies, on serait sans doute plus frappé de la singularité que nous signalons. — Mais il faut bien que les colonies fassent entendre leur voix et débattent leurs intérêts. — Oui, à coup sûr ; reste à savoir comment. L'intérêt des colonies ne serait-il pas mieux garanti par la création ou plutôt par le rétablissement d'un ministère spécial des colonies (car il a existé pendant deux ans, à partir de 1858), ministère placé, autant que possible, à l'abri des vicissitudes de la politique, et près duquel siégerait un conseil électif nommé par les colonies, avec voix consultative dans tous les cas, et voix délibérative dans ceux où l'on voudrait laisser la décision à la colonie ? Ce conseil pourrait aussi avoir entrée dans les Chambres, et être entendu dans toutes les questions intéressant les colonies.

Une dernière remarque, avant de quitter ce terrain politique : c'est que le respect des franchises communales est plus nécessaire encore aux colonies que dans la mère-patrie : « La tutelle administrative, « observe judicieusement M. Leroy-Beaulieu, sera in-

(1) Une loi récente assimile, quant au service militaire, les colonies à la mère-patrie.

« finiment plus vexatoire dans les colonies que nulle « part ailleurs, parce que son action devra être plus « fréquente, plus apparente et plus sensible. Cette « tutelle sera, en même temps, plus difficile à exercer « à cause de l'étendue du territoire, de la diversité « des circonstances, de la variété et de la mobilité « des intérêts ; elle sera, en outre, beaucoup plus « sujette à erreur, par le manque de précédents, par « l'insuffisance et l'inexpérience des fonctionnaires. »

« La seule utilité des colonies d'Amérique et des « Indes occidentales, disait lord Sheffield, c'est le « monopole de leur consommation et le transport de « leurs produits. » Il exprimait ainsi, non-seulement la pensée universelle des citoyens anglais, mais encore la pensée de tous les gouvernements et de tous les peuples qui ont colonisé aux siècles passés. Cette politique, appelée par Smith «*politique de boutiquiers*», s'est résumée dans un ensemble de mesures, de restrictions et de prohibitions, qu'on a appelé le « *pacte colonial* », dont les traits principaux étaient les suivants : interdiction pour la colonie de s'approvisionner ailleurs que dans la mère-partie ; interdiction de transporter ses produits sur d'autres vaisseaux que ceux de la mère-patrie ; interdiction parfois d'élever des manufactures, des raffineries, etc., pour le plus grand bénéfice de la mère-patrie ; en revanche, monopole réservé aux colonies sur les marchés de la mère-patrie pour leurs produits d'exportation. Politique assez naturelle, en somme, étant donnée la jalousie innée des hommes, dans des temps où l'état de la science économique n'avait pas encore permis de re-

connaître que les avantages relatifs et très-positifs que la métropole retirait de pareilles relations étaient très-inférieurs aux avantages absolus dont elle se privait en même temps que les autres nations, en comprimant la liberté et l'essor des colonies. Cette ancienne politique est aujourd'hui généralement abandonnée ; elle est, en effet, aussi contraire à la justice qu'à l'utilité, qui sont là comme partout d'accord, et l'on peut résumer en deux mots la politique à suivre : « Entre la colonie et la métropole, peuplées par des « citoyens de même race, de même langue, de mêmes « droits, il ne saurait y avoir inégalité de législation « commerciale : voilà ce que dit l'équité, et voici ce « que dit l'expérience : c'est que toutes les prohibi- « tions entravent les progrès des colonies, arrêtent « le mouvement des échanges, nuisent à la fois aux « producteurs coloniaux, aux fabricants métropoli- « tains, aux consommateurs de l'une et l'autre con- « trée et, en définitive, au Trésor public (1). » — Mais, dira-t-on, à quoi bon alors faire les frais de la colonisation? — Nous avons déjà répondu : il y a des liens naturels entre les hommes ; les principaux et les plus forts sont la communauté de langue, d'origine, de mœurs, de législation, toutes choses qui assurent infailliblement à la métropole la prépondérance dans les relations avec la colonie.

Pas de prohibitions, pas de restrictions, pas de monopoles : voilà une politique simple et grande ; mais nous ajouterons aussi : pas de désavantages spéciaux pour la métropole. Et ceci nous amène à

(1) M. Leroy-Beaulieu, *de la Colonisation*, p. 524.

jeter un coup d'œil sur l'état actuel du régime commercial de la France avec ses colonies. Le pacte colonial, qui a longtemps régi les relations de la France avec les colonies, ne pouvait tenir devant deux faits considérables : le développement progressif de la sucrerie indigène, qui était parvenue à dépasser la consommation intérieure, et la suppression des surtaxes de provenance à l'égard des sucres étrangers en 1861 ; nos colonies ne produisant guère que du sucre, et tout avantage sur le marché français leur étant enlevé, l'iniquité des restrictions qui les frappaient devenait trop évidente, et le pacte colonial devait s'effondrer : il s'est effondré avec la loi du 3 juillet 1861 et le sénatus-consulte du 4 juillet 1866. Ne serait-on pas allé trop loin ? Partisan convaincu de la liberté commerciale, comme de toutes les autres libertés, nous dirons cependant, au risque d'être taxé d'inconséquence par les intransigeants, que la situation faite à la France nous paraît anormale et intolérable. On a permis aux Conseils généraux coloniaux de voter « les tarifs d'octroi de mer sur les « objets de toute provenance, ainsi que les tarifs de « douane sur les produits *étrangers* naturels ou fa- « briqués, importés dans les colonies. » Et, usant du droit concédé, ils ont supprimé les tarifs de douane et les ont remplacés par un octroi de mer applicable aux marchandises de toute provenance ; la France se trouve ainsi, dans ses relations commerciales avec ses colonies, placée exactement sur le même pied que les nations étrangères. Nous comprenons très-bien ce système pour une colonie qui ne demande pas à

la métropole une protection réelle et se traduisant au budget par des sacrifices considérables, pour une colonie capable de subvenir à ses besoins et à ses charges; mais nous comprenons plus difficilement que des colonies pour lesquelles la métropole s'impose de lourds sacrifices, qui figurent à son budget pour une somme annuelle de 30 millions environ (29.677.000 fr. au budget de 1880), sans compter les crédits supplémentaires et extraordinaires, puissent s'exonérer à leur gré des droits de douane imposés à la mère-patrie et qui ont, dans une certaine mesure, un caractère fiscal. Il en résulte que les industriels français paient, pour le soutien des colonies, des impôts qui grèvent leur production au respect de la production étrangère, et que leurs produits paient, à leur entrée aux colonies, les mêmes droits que les produits étrangers. Cela est-il juste? Les partisans du libre-échange s'en réjouissent, comme de tout ce qui restreint le champ de l'ennemi; mais prenez garde que les restrictions partielles et locales couvrent souvent une injustice, et voyez bien les conséquences. Il résulte de cet état de choses que les produits français ont un désavantage marqué, aux colonies, sur les produits étrangers, et que la France risque de perdre à tout jamais les avantages que doit naturellement assurer à la mère-patrie la communauté de langue, de mœurs, d'origine; nous n'invoquerons pas, pour le démontrer, la prétendue infériorité de la production française; ce n'est pas le système protecteur que nous défendons, c'est la situation d'exception faite aux colonies que nous criti-

quons ; nous constatons ceci : l'industrie française paie, du chef de la protection, des droits plus ou moins élevés sur les matières qu'elle tranforme ; si elle ne reçoit pas une protection correspondante pour ses produits fabriqués, et partout où elle ne recevra pas cette protection, elle sera dans une position inférieure vis-à-vis de l'industrie étrangère, qui ne paie pas de droits ou qui paie des droits moindres. Si l'Etat français accorde une protection de 15 °/₀, par exemple, à la filature, il est bien clair que le tissage français, qui paie d'autant plus cher sa matière première, ne pourra pas soutenir la concurrence avec le tissage anglais, là où il ne trouvera pas une protection correspondante à celle qu'on lui a imposée. — Mal inhérent au système protecteur, dira-t-on.—Nous en convenons ; mais ce n'est pas de lui qu'il s'agit ici ; une législation économique, pour être bonne, doit être homogène ; si le système protecteur est maintenu en France, et tant qu'il y sera maintenu, c'est, à notre avis, une funeste imprévoyance que de permettre la suppression des droits de douane aux colonies ! Et nous comprenons la revendication qui s'est produite devant la commission d'enquête des tarifs de douane et qui se résume d'un mot : « Si on « trouve bon de leur accorder une indépendance « absolue, que ne nous dégrève-t-on de leurs dépen- « ses (1) ? » Il y a là un problème digne de toute l'attention du législateur.

Nous ne quitterons pas cette matière de la coloni-

(1) Déposition de M. Fontenay (Séance du 29 novembre 1878 ; *Journal officiel*, 16 janvier 1879).

sation sans dire que, selon nous, c'est là le grand besoin, c'est là l'avenir de la France. Elle s'est laissée devancer dans cette grande œuvre à une distance incommensurable ; elle a rétrogradé d'une manière lamentable. Il est temps de mesurer, avec tristesse, mais avec courage, le terrain perdu et d'essayer de le regagner. Qu'elle n'oublie pas cette parole par laquelle un économiste moderne termine un excellent traité de la colonisation : le peuple qui colonise le plus est le premier peuple ; s'il ne l'est pas aujourd'hui, il le sera demain !

CHAPITRE IX.

RÉGLEMENTATION.

Nous avons distingué trois modes d'intervention de l'Etat, suivant qu'elle se produit par voie d'action, par voie d'impulsion, par voie de réglementation.

Dans la revue que nous venons de faire des attributions nécessaires de l'Etat, nous avons vu l'Etat, tantôt et le plus souvent, jouant un rôle actif, et érigeant un certain service en fonction publique ; tantôt, comme en matière de colonisation, donnant aide et protection à une œuvre qui ne peut se développer que sous l'égide d'un bras puissant. Nous devons maintenant examiner l'Etat intervenant par voie de réglementation et de contrôle, voir s'il y a là pour lui matière à intervention nécessaire, et donner la définition que nous avons promise des cas où la réglementation est légitime. Nous en apercevons quatre :

Section I.

L'intervention de l'Etat est légitime, en principe, toutes les fois qu'il s'agit de la protection des incapables. Qu'on ne nous en demande pas la raison. Nous demanderions, à notre tour, si l'on conteste dans leur principe (nous ne parlons pas des détails d'application) les lois d'interdiction et de tutelle ; ou plutôt, nous nous contenterions de faire remarquer que, quand l'Etat fait un règlement en faveur des incapables, bien plutôt qu'il ne restreint la liberté individuelle, il pré-

vient des abus d'autorité contre lesquels l'incapable lui-même serait impuissant à se protéger. Car il ne s'agit bien entendu que de réprimer les abus, et non de se substituer aux autorités naturelles sous lesquelles l'incapable peut se trouver placé. La loi donne au père la tutelle de son enfant ; mais s'il est indigne ou incapable, elle l'en exclut. C'est sur ces principes que nous avons fondé l'obligation de l'instruction primaire. C'est ainsi encore que se légitiment pleinement, à notre sens, les lois qui réglementent le travail des enfants dans les manufactures. On a contesté la légitimité de cette intervention ; elle nous semble cependant bien facile à justifier, deux mots y suffiront. Vous invoquez la liberté individuelle ; — mais c'est vous qui la sacrifiez ! L'enfant ne dispose pas de son travail dans la plénitude de sa liberté ; il travaille par voie de commandement, il travaille sous l'empire d'une autorité, dont, hélas ! l'expérience ne le démontre que trop, il peut être fait abus. La loi qui prévient ces abus d'autorité, ou qui les réprime, ne touche pas à la liberté individuelle, elle la défend ! Dira-t-on, osera-t-on affirmer que la répression, en cas d'abus, est ici, comme partout, pleinement suffisante ? Nous répondrons qu'il ne nous paraît guère sérieux de « charger « les tribunaux d'apprécier les cas où des parents, « de complicité avec des chefs de fabrique, feraient « des forces, ou plutôt de la faiblesse de certains « enfants un abus véritablement coupable (1), » et qu'une semblable répression serait, en fait, aussi illusoire et impraticable qu'elle pourrait devenir arbi-

(1) Dunoyer, *La Liberté du Travail*, II, p. 371.

traire, si jamais on tentait de la mettre sérieusement à exécution. Non, non : c'est par mesure générale et préventive qu'il faut procéder là, ou bien il faut se résigner à fermer les yeux sur tous les écarts de l'autorité paternelle. A notre avis, c'est exagérer la règle du « laisser faire », c'est la fausser dans son application. Dunoyer parlait de l'Angleterre et des prétendues résistances qu'y aurait rencontrées le bill de 1835 sur le travail des enfants. Qu'on lise les dispositions de l'*act* du 27 mai 1878 sur le travail des personnes employées dans l'industrie, et l'on verra comment une législation qui passe pour avoir assez d'égards pour la liberté individuelle a pris en main cette cause sacrée. Tout y est réglé avec des détails scrupuleux, nous dirions volontiers excessifs, et certes, la réglementation de la loi française est laissée de beaucoup en arrière. Une des plus remarquables dispositions de cette loi est, à coup sûr, celle qui assimile la femme à l'adolescent. Là, je le crois, il y a excès ; du moins, je distingue. La femme mariée (qui serait toujours mieux au foyer domestique qu'à l'usine) est soumise à une autorité dont il peut être abusé, comme il peut être abusé de l'autorité paternelle. Mais la femme majeure et libre n'a pas besoin d'une protection spéciale ; elle a le droit de la repousser. J'accepte, je réclame l'intervention de l'Etat en faveur des incapables seuls.

Section II.

Le deuxième cas qui la légitime, en principe, c'est le cas où la sécurité publique est en jeu. Oh ! ici, je le reconnais, il y a plus de place à l'arbitraire ; on

pourra discuter sur les applications; mais, en principe, l'intervention de l'Etat se légitime par le droit de police qui lui appartient. L'Etat n'est-il pas chargé du soin de la sécurité intérieure? Nest-ce pas là sa mission principale et immédiate ? N'est-il pas dès lors autorisé à prendre les mesures, à édicter les règlements à ce nécessaires ? Et l'industrie a-t-elle, à cet égard, des franchises spéciales? Il n'est véritablement pas proposable de renoncer, d'une manière générale et absolue, à toute mesure préventive en matière de sûreté publique : parcourez nos lois pénales ; vous en verrez une foule qui ne font que réprimer l'inobservation d'une loi préventive, dont le principe ne vous paraîtra pas contestable ; et je ne vois pas *a priori* de raisons pour que l'industrie soit, par un privilége singulier, exempte de toute gêne et de toute réglementation, là où elle touche à la sécurité publique. La répression en cette matière, mais elle est illusoire et insuffisante, et, dans tous les cas, il ne faut pas confondre *répression* et *réparation*. Laissez faire, dites-vous ; les tribunaux ne sont-ils pas là pour punir les fautes, les imprudences, les abus de la liberté? — Ainsi, on pourra faire à côté de moi les entreprises les plus périlleuses pour ma sûreté personnelle et celle de tous les miens ; faire, par exemple, un dépôt de matières qui peut, à tout moment, à la plus légère imprudence, par cas fortuit peut-être, faire sauter ma maison et m'engloutir sous ses ruines ; et vous me dites que la justice est là ! La belle affaire ! Je dis, moi, qu'il vaut mieux prévenir un dommage, qui est véritablement irréparable, et je le dis au nom de la liberté, qui n'est

pas entière sans la sécurité. Qu'on veuille bien remarquer que nous ne traitons pas ici une question d'application, ni une question de forme. Nous ne disons pas, par exemple, que la loi française ne soit pas allée trop loin dans la règlementation des établissements dangereux, incommodes et insalubres, que Dunoyer critique fort. Nous disons qu'il appartient, en principe, à l'Etat d'intervenir par des règlements préventifs, toutes les fois que la sécurité publique est en jeu. Dunoyer a cité l'exemple de l'Angleterre : « En Angle-
« terre, où les moulins, les usines, les moteurs à
« vapeur appliqués à toutes sortes d'ateliers et de
« manufactures, les établissements de l'ordre de ceux
« que nous appelons insalubres et dangereux, sont
« incomparablement plus nombreux qu'en France, et
« s'y multiplient avec une vitesse infiniment plus
« accélérée ; en Angleterre, on n'a pas senti le moins
« du monde le besoin d'accumuler les lois, les décrets,
« les ordonnances, les instructions, et de rédiger plu-
« sieurs milliers d'articles pour dire suivant quelle
« forme il serait permis de créer tout cela. » — Ah ! s'il y avait une lacune dans la législation anglaise, elle a bien été comblée! Et je ne sache pas de législation qui ait pris, *par des règlements préventifs*, plus de précautions en faveur de la santé publique et de la sûreté publique. Qu'on lise les *acts* de 1853 et de 1861, sur la *vaccine obligatoire*; le *local government act* de 1858; l'*act* du 11 août 1875, consolidant et amendant les *acts* retatifs à la santé publique en Angleterre, et l'on y trouvera, outre la nécessité de l'autorisation préalable pour les établissements dan-

gereux, incommodes et insalubres (*offensive trades*), des règlements préventifs dont nous n'avons pas l'idée en France. On demande pour nous la vaccination obligatoire (1) : cela déjà nous surprend. Mais nous trouverions probablement fort étrange qu'on nous priât de recevoir un approvisionnement d'eau *obligatoire*, ou qu'on se crût le devoir de visiter de temps à autre l'endroit le plus intime de notre maison (2). Qu'on lise encore (et ceci rentre plus particulièrement dans notre sujet) l'*act* du 27 mai 1878, sur les usines et ateliers (3), et l'on y rencontrera encore mille mesures préventives dans l'intérêt de la salubrité des usines et ateliers (art. 3 à 5), de la sécurité des ouvriers (art. 5 à 10, art. 33 et suiv.), qui n'existent pas chez nous. Les Anglais n'attendent pas que le mal soit fait pour décider, par exemple, que « les « monte-charge, près desquels quelqu'un sera obligé « de passer ou de travailler, les volants reliés direc- « tement aux moteurs mécaniques, dans les cham- « bres des machines ou ailleurs, et, en général, les « pièces des machines à vapeur ou hydrauliques « seront pourvues d'appareils protecteurs ; les roues « seront isolées par des barrières clôturant tout l'es- « pace qu'elles occuperont, à moins que tout danger « ne soit écarté par d'autres moyens ; les organes de « transmission seront placés ou disposés de manière

(1) Proposition de loi de M. Liouville : *Journal officiel*, 27 mai 1880.

(2) *Act* du 11 août 1875, art. 35, 41. Voir la traduction de cet *act*, avec le très-intéressant commentaire qui la précède, par M. Bertrand, dans l'*Annuaire de la Société de Législation comparée* de 1876, p. 26 et suiv.

(3) *Annuaire de la Société de Législation comparée* de 1879, p. 15 et suiv.

« à ne point offrir plus de danger pour les ouvriers « de l'usine que si l'approche en était défendue par « une clôture, à moins qu'ils soient effectivement « clôturés ; les appareils protecteurs seront main- « tenus en bon état pendant que les pièces dange- « reuses des machines seront en jeu pour les besoins « de l'usine. » (Art. 5). Et la loi entre dans bien d'autres détails. Ecoutez l'article 33 : « Les parois « intérieures des murs des chambres ou pièces des « établissements industriels, les plafonds ou com- « bles, enduits ou non de plâtre, les corridors, les « cages d'escalier, s'ils n'ont été peints à l'huile ou « vernis au moins une fois depuis sept ans, seront « blanchis à la chaux une fois tous les quatorze mois ; « s'ils ont été peints à l'huile ou vernis depuis moins « de sept ans, ils seront lavés à l'eau chaude et au « savon au moins tous les quatorze mois. »

Inutile d'insister : nous tenons pour constant que l'intervention de l'Etat est légitime et nécessaire, à l'effet de garantir la sécurité publique. L'application du principe est une question de mesure.

Section III.

Cette intervention nous parait encore légitime et nécessaire dans le cas d'une industrie qui ne peut s'exercer que sous le régime d'un monopole *de fait*. Ainsi, en matière de chemins de fer, la concurrence est impossible, l'expérience l'a démontré. Dès lors, l'Etat a le droit et le devoir d'intervenir, non-seulement pour protéger la sécurité publique (ce qui rentre dans le deuxième cas), mais encore pour prévenir les abus

du monopole. Et si l'on me demande par quelle porte cependant il entrera ici, et sur quel principe se fondera son intervention, la réponse est facile : une industrie de ce genre ne se peut établir sans le concours de l'Etat ; il faut qu'il intervienne, par exemple, pour l'expropriation des propriétés particulières ; le règlement sera la condition de ce concours. Nous avons pris un exemple pour bien faire comprendre un principe qui nous paraît pouvoir être ainsi formulé : toutes les fois qu'une industrie doit *nécessairement* s'exercer sous le régime du monopole (car nous ne parlons pas ici bien entendu de monopoles plus ou moins concentrés qui peuvent s'établir, en fait, par suite du libre jeu de la concurrence, et qui ont toujours, dans la possibilité de cette concurrence même, un contre-poids assuré, mais bien de ces industries dont la nature et les conditions d'exercice excluent toute concurrence), il faut, ou que cette industrie soit exercée par l'Etat, ou qu'elle soit exercée sous le contrôle et la réglementation de l'Etat. C'est la liberté même qui, pour n'être pas opprimée, réclame cette intervention.

Section IV.

Enfin, nous admettons l'intervention de l'Etat et la réglementation comme légitimes et nécessaires dans l'organisation d'un service d'intérêt commun, tel que sa fonction ne puisse absolument pas être remplie sans la garantie officielle. La formule paraît plus vague ; elle ne manque pas cependant d'une certaine précision, si l'on veut s'en tenir strictement et consciencieusement à ses termes. Les cas peuvent se compter.

Nous citerons : *les poids et mesures, les monnaies, la circulation fiduciaire.*

§ 1

POIDS ET MESURES.

Nul, nous le croyons, si partisan qu'il soit du « *laissez faire* » ne proposerait aujourd'hui de revenir au régime, qui florissait avant la révolution, de la variété des poids et mesures (1), contre laquelle Philippe le Bel et Louis XI avaient tenté d'inutiles efforts : il faut que l'État intervienne, parce que les poids et mesures, instruments universels des échanges, ne peuvent remplir leur fonction qu'à la double condition : 1° de l'unité ; 2° de la sincérité, attestée par la garantie officielle.

L'usité nous paraît un incontestable progrès. La variété a pu être tolérable jadis, à raison de la faible extension du commerce et des échanges, de la police des jurandes, qui pouvaient, jusqu'à un certain point, en corriger les vices, et surtout du faible développement des voies de communication, qui faisait que chacun restait chez soi. Aujourd'hui que les populations de toutes les parties du territoire se pénètrent, que les échanges s'entre-croisent d'un bout à l'autre

(1) Ce n'est que sous une forme dubitative que M. Ambroise Clément, dans son *Essai sur la science sociale*, a osé écrire ceci : « Il ne nous paraît point encore définitivement démontré que la détermination et l'application forcée d'un système général de poids et mesures soit au nombre des attributions nécessaires de l'Autorité, et que cet objet ne puisse être avantageusement laissé aux perfectionnements qui naissent de la liberté, à mesure que l'expérience éclaire davantage les populations sur les procédés qu'il leur convient d'adopter dans leurs transactions. »

de la France, que la distance n'existe pour ainsi dire plus, l'unité de l'instrument s'impose avec une évidente nécessité : sans elle, que de méprises, que de malentendus, que de fraudes, que de procès ! mais, surtout, que d'entraves à l'échange ! Et cela, dans quel intérêt? Nous sommes autant que qui que ce soit soucieux des droits de la liberté individuelle ; mais, en vérité elle n'a pas d'intérêt sérieux en jeu dans la question ! Le système de l'unité a encore un avantage inappréciable, en l'état du développement des échanges internationaux : celui de permettre de tendre vers l'unification internationale des poids et mesures, basée sur le système métrique. Le but peut-être ne sera jamais atteint ; en tout cas, nous en sommes loin ; mais chaque pas fait dans cette voie n'en est pas moins un incontestable progrès, et la convention signée à Paris le 20 mai 1875 entre la France, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Confédération Argentine, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis, l'Italie, le Pérou, le Portugal, la Russie, la Suède et la Norwège, la Suisse, la Turquie et la République de Venezuela, pour la création d'un bureau international de poids et mesures scientifique et permanent, est la preuve des progrès qu'a déjà faits cette bienfaisante idée et un gage pour l'avenir. L'unité appelle la vérification et le contrôle de l'Etat. Ce contrôle et cette vérification ne sont pas moins nécessaires à l'effet d'assurer la sincérité des poids et mesures. Nul ne conteste (nous le verrons tout à l'heure) la légitimité de l'intervention de l'Etat en matière de monnaies, parce qu'il serait impossible, si la garantie officielle

faisait défaut, de se livrer aux opérations de pesage et d'essayage qui deviendraient nécessaires dans chaque échange. Eh bien! la nécessité de la garantie officielle, pour être moins évidente en matière de poids et mesures, n'en est cependant pas moins certaine, et par des raisons analogues. Comment voulez-vous que, dans chaque échange, l'acheteur se rende un compte exact des mesures, surtout des poids employés par son vendeur? Outre que le contrôle serait par lui-même blessant et de nature à altérer les bonnes relations commerciales, est-ce que ce contrôle est possible? Est-ce qu'il est praticable? Faudra-t-il donc que l'acheteur porte toujours sur lui ses mesures pour mesurer les mesures de son vendeur? Ses poids, pour peser ses poids? Après livraison, il sera presque toujours trop tard. Que de désordres, que d'entraves apportées à l'échange, ou plutôt que d'impossibilités! On dira peut-être que le consommateur, confiant dans la garantie officielle, n'en sera, dans certains cas, que plus facilement trompé. Mais cet inconvénient, que nous ne voulons pas nier absolument, peut être singulièrement atténué par une justice vigilante et une vérification sévère. Aux termes de l'article 8 du décret du 26 février 1873, le préfet règle l'ordre dans lequel les diverses communes sont vérifiées, et, pour l'exécution de ce décret, les maires, dans les villes, fixent le jour de la vérification par quartiers. Il peut y avoir à ce mode de procéder d'excellentes raisons; mais on pourrait peut-être trouver mieux au point de vue de l'efficacité de la vérification. Quoi qu'il en soit, l'inconvénient signalé n'est vraiment qu'un grain de

poussière dans la balance. Le système français des poids et mesures, fondé, comme le système anglais, sur le double principe de l'unité et de la vérification permanente, est excellent, et c'est là, par suite, une des attributions nécessaires de l'Etat.

§ 2.

MONNAIE.

Il en est de même de la monnaie; et l'intervention de l'Etat en cette matière est si manifestement nécessaire, qu'elle n'a jamais été contestée. Mais de quelle nature doit-être cette interventiou? jusqu'où doit elle aller?

Il faut, dans les questions relatives à la monnaie, distinguer soigneusement deux choses : la fabrication et l'émission. Autrefois, ces deux choses étaient confondues dans la main des rois : battre monnaie était un droit régalien. Ce droit qui, pendant les premiers temps de la monarchie, avait été exercé par les seigneurs féodaux concurremment avec le roi, fut revendiqué par Philippe de Valois, lequel déclara, par Lettres Patentes du 13 janvier 1346, qu'au roi seul appartenait le privilège de battre monnaie. Et Dieu sait comment nos rois usèrent et abusèrent du *droit de seigneuriage*, pour « *augmenter* » la monnaie, comme on disait alors. Ces deux choses cependant, la fabrication et l'émission, doivent être séparées; elles sont régies par des principes tout-à-fait différents.

L'émission doit être libre; le monnayage illimité est

de droit naturel. Si l'Etat exige que mes lingots, pour circuler à titre de monnaie, passent par ses hôtels des monnaies, au moins doit-on me reconnaître le droit d'en apporter au monnayeage autant que bon me semblera. J'ai des dettes, j'ai de quoi payer ; mais l'Etat demande à mettre son sceau, à exercer son contrôle ; — soit ; mais au moins ne peut-il pas me refuser de mettre ce sceau, d'exercer ce contrôle toutes les fois que je le lui demande ! c'est un droit bien naturel que celui de payer ses dettes !

Les principes de l'économie politique sont d'accord avec le droit. Dans un système d'émission libre, la quantité et la valeur de la monnaie sont déterminées par une grande loi naturelle, la loi de l'offre et de la demande. Chaque pays a besoin, pour ses échanges, d'une certaine quantité de monnaie, inconnue *a priori* et d'ailleurs variable suivant l'état du crédit. Le canal de la circulation monétaire prend, si l'on peut dire, son niveau partout par le jeu naturel des lois de la valeur. Est-il insuffisamment alimenté, une demande plus active de monnaie fait affluer les métaux précieux en en élevant la valeur. Que s'il y a engorgement, l'or et l'argent, perdant de leur valeur à l'état de monnaie, sont transformés en lingots ou exportés. Ainsi, sous un régime de libre émission, la monnaie a une valeur, qui sans doute n'est pas fixe (il n'y a pas de valeur fixe, toute valeur étant un simple rapport), mais qui est fixée par des lois naturelles, et qui se règle naturellement aussi sur la valeur réelle des métaux précieux eux-mêmes, en tenant compte des frais de fabrication.

Mettez, au contraire, l'émission aux mains de l'Etat. Maître de *l'offre* de la monnaie, il se trouve maître de sa valeur, au lieu qu'elle soit déterminée par la loi naturelle que nous savons. Il peut l'élever arbitrairement, du moins jusqu'à un certain point (car, si l'appât était trop tentant, la fraude saurait toujours bien prendre sa part du bénéfice); il lui suffit d'en fabriquer moins que le marché monétaire ne le demande. La valeur pourrait, par contre, être artificiellement abaissée par des émissions excessives : le danger toutefois est ici beaucoup moindre ; car, dès que la monnaie vaut moins que les lingots, elle est fondue ou exportée, sans que le Gouvernement puisse l'empêcher. Dans tous les cas, il y aura presque fatalement, en fait, une perturbation artificielle apportée dans la valeur des monnaies ; et les besoins du marché monétaire seront, à coup sûr, moins bien servis d'autorité que lorsqu'ils se servent eux-mêmes.

Il y a un danger plus grave encore, c'est le retour possible à tous les abus de l'ancien régime, c'est l'Etat seul marchand de monnaie, et ayant la faculté d'obliger tous les citoyens à recevoir une marchandise de plus en plus altérée dans sa valeur. Cela est possible, puisque cela a été ; et il suffit que cela soit possible pour que le monopole de l'Etat, en matière d'émission de monnaies, soit à jamais proscrit.

Mais, de ce qui a été dit, il résulte, non-seulement que l'Etat ne doit pas avoir le monopole de l'émission, mais encore que l'émission doit être entièrement libre, que le monnayage doit être illimité. Une loi du 5 août 1876, a autorisé la suspension temporaire

de la frappe des pièces de 5 francs, la seule monnaie d'argent qui nous reste depuis que les pièces inférieures sont passées à l'état de billon ; et, ce qui est plus grave, la convention monétaire conclue le 5 novembre 1878 entre la France, l'Italie, la Suisse, la Belgique et la Grèce, a déclaré (art. 9) que le monnayage des pièces d'argent était provisoirement suspendu, et ne pourrait être repris que lorsqu'un accord unanime se serait établi à cet égard entre tous les états contractants. La raison de ces mesures a été une baisse énorme dans la valeur de l'argent, baisse provenue de causes diverses, que nous n'avons pas à à rappeler ici, et telle que le rapport de l'or à l'argent est tombé à 1/18,05, en décembre 1878. C'est un échec incontestable aux principes que nous avons établis. Faut-il en faire un crime au législateur ? Non ; c'est le correctif indispensable d'un système essentiellement vicieux, celui de la loi du 7 germinal an XI, qui nous régit. On a beaucoup discuté sur la question de savoir si cette loi consacre le système du double étalon, comme presque tous les économistes l'ont admis, ou le principe de l'étalon unique, comme M. Michel Chevalier a essayé de l'établir. Nous inclinons à croire qu'il y a quelque confusion au fond de cette querelle. Ce qui ne peut pas être nié, en effet, et ce qui fait que la législation de l'an XI a tous les vices que l'on reproche au double étalon, c'est que cette législation, non-seulement donne cours légal à la double monnaie d'or et d'argent, mais encore fixe (art. 8) un rapport légal de valeur (1 à 15 1/2) entre les deux métaux. Nous admettons bien, avec M. Michel

Chevalier, que 5 grammes d'argent au titre de 900 millièmes n'en restent pas moins l'unité monétaire (1), en ce sens que, s'il faut modifier le rapport, c'est sur l'or que l'on agira, pour conformer la valeur des pièces d'or à celle du franc. Mais qu'importe? N'est-il pas clair que le vice essentiel que l'on reproche au double étalon consiste précisément dans le rapport de valeur fixe établi par la loi entre les deux métaux, alors que, en fait, ce rapport est, par la nature des choses, essentiellement mobile et variable : ce qui fait de la législation de l'an XI, suivant une heureuse comparaison de M. de Parieu, une horloge qui n'est supportable qu'à la condition qu'un horloger ait toujours la main sur une des aiguilles. C'est précisément ce qu'a dû faire le législateur depuis 1876; il a mis la main sur une des aiguilles pour l'arrêter, pour tâcher de la faire marcher d'accord avec l'autre. Mais on nous concédera bien que ce n'est pas là un excellent système pour avoir l'heure. Il est bien évident qu'avec un pareil régime et la dépréciation continue du métal-argent, l'or aurait peu-à-peu disparu de France, en vertu de ce principe de bon sens que « *la mauvaise monnaie chasse toujours la bonne* », et la France aurait pu devenir, suivant la pittoresque expression du délégué suisse à la dernière conférence monétaire « *un îlôt d'argent.* » — Cela explique l'intervention du

(1) Ce point de vue a encore été très-bien mis en lumière dans un très-intéressant rapport fait à la Chambre des Députés par M. Guyot, au nom de la Commission chargée d'examiner le projet de loi portant approbation de la convention monétaire entre la France, l'Italie, la Suisse, la Belgique et la Grèce (*Journal officiel* des 20 et 21 février 1879).

législateur à l'effet d'arrêter la frappe de l'argent ; mais des mesures de cette nature, qui ne peuvent qu'atténuer le mal, n'ont pas le pouvoir de le faire disparaître ; et peut-être était-ce le cas, pour reprendre la comparaison de M. de Parieu, au lieu de rectifier artificiellement le mouvement, de refaire le mécanisme tout entier suivant les enseignements de la science. Nous n'entrerons pas dans l'examen théorique de la question de l'étalon unique et du double étalon : nous dirons seulement que la question nous paraît maintenant scientifiquement jugée, et que le principe de l'étalon unique, le seul rationnel, finira par prévaloir d'une manière générale (1). Prendre les deux métaux à la fois comme étalon, et vouloir que telle quantité donnée de chacun de ces métaux (dont la valeur varie, non-seulement absolument, mais d'une manière relative et chacun à chacun, comme on dit en géométrie) serve en même temps de commune mesure aux autres valeurs, c'est un véritable non-sens ; et les quelques avantages que l'on a signalés dans ce système, et que nous ne voulons pas absolument méconnaître, ne sauraient l'emporter toujours sur cet inconvénient capital et décisif (2). Mais la loi de 1876 et les mesures qui ont suivi ont prouvé, comme le faisait très-juste-

(1) M. Joseph Garnier avait, dans une première proposition déposée sur le bureau du Sénat, demandé l'émission de pièces d'or nouvelles, de forme polygonale, et portant seulement l'indication du poids et du titre, système qui tendrait à exclure l'idée même d'étalon monétaire. — Il n'y a pas à cela d'objection théorique, mais il y a, nous le craignons, des objections pratiques insurmontables, que M. Garnier lui-même paraît avoir comprises, puisqu'il a modifié depuis sa proposition première sur ce point.

(2) V. toutefois le Rapport au Sénat sur la proposition de loi de M. Joseph Garnier, relative à la fabrication et à la refonte des mon-

ment remarquer M. de Parieu, la nécessité de réformer un système qui a eu et qui aura, tant qu'il sera en vigueur, pour conséquence nécessaire l'intervention du législateur dans l'émission des monnaies (1), laquelle, d'après les principes du droit et de l'économie politique, devrait être placée sous le régime d'une liberté absolue.

Cette liberté toutefois ne doit exister que pour la monnaie proprement dite. Pour le billon, cette monnaie d'appoint, qui n'a qu'une valeur conventionnelle, il est nécessaire que l'Etat en ait le monopole. La raison en est précisément que, la valeur du billon étant purement conventionnelle, sa valeur réelle étant de beaucoup inférieure à sa valeur nominale, rien ne réglerait son émission, si l'Etat ne la réglait lui-même ; les particuliers auraient intérêt à la multiplier indéfiniment, et le billon perdrait bientôt la valeur conventionnelle qu'on veut bien lui reconnaître tant qu'il ne circule qu'à titre de monnaie d'appoint. L'émission du billon échappe donc aux principes économiques qui régissent la monnaie et doit être réglée par l'Etat. C'est une raison suffisante, s'il faut l'accepter comme une nécessité, pour le restreindre au moins dans les limites de cette nécessité (2), et ce fut, à notre avis, un grave défaut de la convention monétaire du 23 dé-

naies, lequel conclut au rejet, provisoirement du moins, de la proposition d'un étalon unique, et au maintien du système du double étalon (*Journal officiel*, 25 novembre 1878).

(1) Le gouvernement des Etats-Unis, en revenant au double étalon, a dû limiter et se réserver la frappe des dollars d'argent.

(2) L'économiste Storch rapporte que, de 1762 à 1811, il a été émis, en Russie, des pièces de cuivre pour une valeur nominale de 90 millions de roubles, alors que les monnaies d'or et d'argent fabriquées n'allaient qu'à 137 millions !

cembre 1865, connue sous le nom d'Union latine, et prorogée par la convention du 5 novembre 1878 jusqu'au 1er janvier 1886, que d'altérer nos monnaies divisionnaires d'argent et de les faire descendre à l'état de billon, frappées qu'elles ont été depuis, et en vertu de la convention internationale, au titre uniforme de 835 millièmes. Cette convention, sans doute, a été le premier pas dans une voie très-salutaire au commerce international, et vers laquelle il est permis de tourner aujourd'hui ses regards sans être traité d'utopiste : l'unification du système monétaire des peuples civilisés. Mais il semble que le but peut être atteint sans contrat, par la commune adoption du système le plus rationnel, et, dans tous les cas, toute convention tendant à ce but, devrait être assise sur des bases rationnelles, et la réduction des monnaies d'argent au titre de 835 millièmes, qui ne répond à aucun système et qui les dénature, était manifestement irrationnelle.

Nous venons de voir que le principe, en matière d'émission des monnaies, est la liberté entière de l'émission, si ce n'est toutefois que l'Etat doit régler l'émission du billon, valeur conventionnelle qui échappe aux lois naturelles.

L'intervention de l'Etat, au contraire, est toujours et indispensablement nécessaire en matière de *fabrication* des monnaies. La fonction de la monnaie est d'être l'instrument universel des échanges. Grâce à la garantie officielle, cet instrument circule sans examen ; ce n'est pas que la fraude soit absolument impossible ; mais elle est extrêmement difficile et

très-sévèrement réprimée. Sans la garantie officielle, il faudrait qu'à chaque opération d'échange la monnaie fût, non-seulement pesée, mais essayée ; il faudrait l'impossible. Il est évident qu'il faut choisir entre ces deux systèmes : ou l'intervention de l'Etat, certifiant de son sceau le poids et le titre de la monnaie, ou la barbarie des temps primitifs, qui nous rappelle la mancipation et le *libripens* du droit romain. La notion de monnaie est inséparable de l'intervention de l'Etat.

Mais comment l'Etat doit-il intervenir ? Doit-il nécessairement se faire fabricant de monnaie ? Ou peut-il abandonner ce soin à des particuliers, qui donneront à la monnaie l'empreinte déterminée par lui, sous son contrôle et sa surveillance ? Quel est le système préférable de la régie ou de l'entreprise ?

En France, et jusqu'à ces derniers temps, les monnaies avaient été fabriquées sous le régime de l'entreprise, exercée sous la surveillance de l'Etat, régime organisé par l'arrêté du 10 prairial an XI, et modifié, mais non dans son principe essentiel, par l'ordonnance du 26 décembre 1817 et par le décret du 2 juin 1871. Le monnayage se faisait dans les hôtels de l'Etat. Le directeur, l'entrepreneur était nommé par l'Etat et fournissait un cautionnement. La fabrication était incessamment contrôlée par un commissaire des monnaies, ayant la haute main et pouvant toujours intervenir pour la vérification des opérations de toute nature faites par le directeur de la fabrication. Au-dessous de lui, deux contrôleurs, dont l'un, appelé contrôleur au échange, enregistrait toutes les ma-

tières destinées à être converties en espèces, ses écritures servant de contrôle à celles du directeur ; et dont l'autre était spécialement chargé de surveiller les opérations du monnayage. Un contrôle supérieur de la fabrication des monnaies était exercé par l'administration des monnaies et médailles (décret du 25 juin 1871). Le prix à payer pour les matières apportées à la monnaie et la retenue que pouvait faire le directeur étaient fixés par des réglements. La loi du 31 juillet 1879 a substitué à ce système celui de de la régie administrative. Pourquoi? Qu'on ait été ému par certaine affaire scandaleuse dans laquelle un directeur des monnaies a été compromis, nous le voulons bien ; mais il est clair que ce n'est pas là un argument contre le système de l'entreprise ; la malversation peut tout aussi bien se rencontrer dans les agents directs de l'Etat, et d'ailleurs les directeurs étaient nommés par lui. Nous lisons, dans le rapport fait au Sénat sur le projet qui est devenu la loi du 31 juillet 1879, que le système de l'entreprise n'était plus possible, dès là qu'il n'y avait plus, en fait, de concurrence, mais un unique établissement des monnaies à Paris. L'argument ne nous paraît pas concluant : en pareille matière, la concurrence libre ne peut jamais exister, elle n'a jamais existé. Donc, l'Etat a dû intervenir, non-seulement pour surveiller, mais pour réglementer. Mais il importe assez peu, dès lors, qu'il n'y ait qu'un hôtel des monnaies fonctionnant à Paris, ou qu'il y en ait dans les autres grands centres, comme cela serait préférable pour la satisfaction des besoins du commerce. La concur-

rence, en pareille matière, n'a jamais pu tenir place du réglement et du contrôle de l'Etat. Nous n'apercevons pas les raisons pour lesquelles ce réglement et ce contrôle seraient moins efficaces, appliqués à un établissement unique, qu'à plusieurs établissements. Toute la question, pour nous, est de savoir si l'entreprise, sévèrement contrôlée, offre autant de garanties que la régie, au point de vue de la probité et de la perfection du monnayage. Or, l'affirmative nous paraît certaine. Comment! l'Etat est là, qui veille incessamment par ses agents, lesquels, sans aucun intérêt personnel et sans aucun amour-propre d'auteur, ont pour mission exclusive de surveiller, de contrôler, de critiquer, ont le droit de rejeter impitoyablement toutes les pièces non conformes au type et à la loi ; et cela ne suffirait pas ! Ne dites pas que les commissaires et contrôleurs peuvent n'exercer, en fait, qu'une surveillance insuffisante. Vous parlez là d'oubli des devoirs professionnels : le système de la régie a-t-il, pour cela, quelque vertu propre? Les expériences de MM. Dumas et Colmont, en 1838 et 1839, avaient démontré que les pièces françaises étaient inférieures, pour la gravure, aux souverains anglais, et qu'elles laissaient même à désir sous le rapport de la correction du titre et du poids? C'est que la surveillance et le contrôle n'avaient pas été ce qu'ils auraient dû être. Les appareils et les procédés des hôtels des monnaies n'étaient restés mauvais que parce qu'on n'avait pas forcé les directeurs à en changer! L'intérêt de la fabrication écarté, quelle bonne raison y avait-il de renoncer au système

ancien, pour adopter la régie? Nous n'y voyons guère que des inconvénents, sans avantages.

Avec l'entreprise, la liberté de l'industrie est respectée, autant du moins qu'elle peut l'être en pareille matière ; le directeur a une plus grande liberté de mouvement ; les particuliers peuvent débattre librement avec lui leurs intérêts et obtenir des conditions meilleures.

La régie nous représente l'Etat manufacturier, et ce n'est pas son fait. Tous les abus, tous les vices que nous avons signalés dans les services publics, et qui proviennent d'une cause principale, l'absence d'intérêt personnel, se manifesteront ici plus ou moins. On a souvent cité l'exemple de l'Angleterre, où la fabrication des monnaies est une régie de l'Etat. C'est un précédent de quelque valeur ; ce n'est pourtant pas une raison décisive, surtout si l'on se rappelle tous les abus qui s'étaient introduits progressivement dans l'hôtel des monnaies de Londres, abus que les enquêtes de 1837 et de 1848 ont mis en lumière, et qui ont nécessité la réforme de 1851 ; mais qui se reproduiront sous une forme ou sous une autre ; car ils sont inhérents aux administrations publiques.

L'Etat promet de ne pas faire de bénéfies ; soit ; mais les frais de la régie seront plus élevés (le rapport le reconnaît) et on ne propose pas d'abaisser les tarifs.

Et si l'Etat allait, à quelque jour, oublier sa promesse? Il devient juge et partie : le commerce et le public n'ont plus d'autre garantie pour le titre et le

poids des monnaies que sa bonne foi. L'Etat n'en a-t-il donc jamais manqué à cet égard? Et la commission de contrôle de la circulation monétaire (article 4 de la loi du 31 juillet 1879) fonctionnera-t-elle de de manière à dissiper toute crainte? — Crainte chimérique! diront les partisans d'une école qui tend tous les jours sous nos yeux à abdiquer aux mains de l'Etat. — A quoi servent donc les enseignements de l'histoire?

On a fait ainsi de la fabrication des monnaies un véritable service public. Nous avons rattaché cette matière à le réglementation, parce que, selon nous, le règlement et le contrôle de l'Etat y suffisent.

§ 3

CIRCULATION FIDUCIAIRE.

C'est une question beaucoup plus délicate que de savoir si et comment l'Etat doit intervenir en matière de circulation fiduciaire.

Le principe de la liberté absolue des banques (il ne s'agit ici que des banques d'émission, toutes autres opérations de banque devant sans conteste être abandonnées au régime de la liberté) a eu des défenseurs très-autorisés et très-convaincus. On en a montré les avantages et on en a nié les inconvénients. C'est le seul moyen, dit-on, de doter le pays de nombreux établissements de crédit, de répandre le crédit partout et en tous sens, comme une rosée fécondante; c'est le seul moyen aussi de le distribuer à bon marché, grâce à la concurrence que se font entre elles les banques libres, et qui, les obligeant à diminuer de plus en plus

leurs bénéfices, fait profiter le public des avantages qu'elles retirent de l'émission des billets. Et l'on cite toujours les banques d'Ecosse, trop connues pour que nous ayons à en refaire l'histoire. Mon Dieu ! la liberté est toujours séduisante, et toujours féconde ; ses avantages ne sont pas niables ! Reste à savoir si les inconvénients, ici, ne pèsent pas d'un poids plus lourd dans la balance. Théoriquement, il est bien certain que toute émission de billets convertibles a des limites naturelles, qui résultent de cette convertibilité même, limites que la science ne peut traduire en chiffres, mais dont elle peut rendre raison *a priori*. La valeur des billets se règle sur celle des métaux précieux : tout billet émis en trop, et de nature à produire engorgement dans le canal de la circulation, doit revenir immédiatement au guichet pour être converti en monnaie ; car il produit une dépréciation des billets, et, dès que le billet ne circule plus au pair, il vient demander son remboursement. Tout cela est incontestable. Mais, prendre texte de là pour affirmer, comme ne craint pas de le faire M. Courcelle-Seneuil, que « une banque de circulation ne peut « jamais, quelque effort qu'elle fasse, et quelque « confiance qu'elle inspire au public, émettre trop de « billets », c'est, nous en demandons bien pardon à l'éminent économiste, raisonner en théoricien qui ne tient pas compte des faits. Sans doute, les émissions de billets de banque trouvent une limite naturelle dans la faculté de convertir ; mais il ne faut pas oublier que ce sont précisément des émissions exagérées qui mettent une banque dans la nécessité de suspen-

dre ses remboursements et qui suppriment la faculté de convertir. Il ne faut pas dire : une banque ne peut jamais émettre trop de billets, parce que les billets émis en trop se présenteraient incessamment au remboursement: C'est vrai théoriquement; mais pratiquement, il faut dire : une banque ne doit pas émettre trop de billets, pour se mettre dans l'impossibilité de rembourser ! La liberté est en tout l'idéal ; elle a cependant des limites naturelles dans l'état social: Elle repose sur le respect de tous les droits ; elle est limitée, pour chacun de nous, par l'obligation de respecter l'égale liberté des autres ; et il y a des matières dans lesquelles la liberté absolue semble incompatible avec le respect des droits de chacun. Examinons.

Le billet de banque, sans doute, n'est pas monnaie ; mais, en fait, il circule comme monnaie ; si l'intervention de l'Etat est nécessaire en matière de monnaie métallique, comment ne le serait-elle pas en matière de monnaie fiduciaire, ce substitut de la monnaie métallique ? Peut-on dire qu'il soit plus facile, pour le public, de vérifier la valeur des billets en l'absence de toute garantie légale, que de vérifier la valeur des monnaies ? Nous craignons bien que la vérification ne soit plus difficile encore ; car elle est double ici : il y aura d'abord une vérification matérielle, et des plus délicates ! Je ne sais pas si l'on a bien songé à cette conséquence de la liberté et de la multiplicité des banques d'émission. Aujourd'hui, avec un billet de banque uniforme, imprimé avec les plus grandes précautions, connu de tous, la fr aud

est cependant possible et les faux billets ne sont pas rares ; elle ne peut toutefois se développer de manière à rendre périlleuse la circulation fiduciaire. Mais que sera-ce sous le régime de la multiplicité des billets, de toute dimension, de toute forme, de tout modèle, de toute couleur? Il y a là un danger plus grave peut-être qu'on ne le suppose, et qui irait toujours grandissant, à mesure que les banques d'émission se multiplieraient, à mesure que la liberté produirait ses fruits. Nous ne nous dissimulons pas que l'argument conduit logiquement au monopole. Indépendamment de cette vérification matérielle si difficile, il y a, comment dirons-nous? La vérification *morale*. On ne s'est guère préoccupé que de celle-là, et on a dit : la valeur du billet dépend exclusivement de la confiance qu'inspire la banque qui l'émet ; l'Etat n'y peut rien, et cela ne le regarde pas.—Il peut cependant, semble-t-il, soit en attribuant le monopole de l'émission à un établissement unique, éprouvé, réglementé et controlé par lui, soit même en imposant à toutes les banques, d'ailleurs libres d'émettre des billets, certaines réglementations spéciales, en les astreignant à certaines règles de modération et de prudence, prévenir dans une certaine mesure le danger des émissions inconsidérées et assurer d'autant la confiance publique. Toutefois ces considérations, que nous avons développées après tous les partisans de la réglementation et du monopole, ne nous paraîtraient pas suffisantes à justifier ce monopole et cette réglementation. S'il n'y avait en jeu, dans cette question, que l'intérêt de ceux qui émettent les billets, d'une part, et, d'autre part,

de ceux qui les reçoivent, nous dirions volontiers que c'est à ceux-ci de vérifier, comme ils l'entendent, la sincérité et la valeur des billets qu'ils acceptent, et, si difficile que soit cette vérification, l'intérêt de la circulation fiduciaire ne nous paraîtrait pas de nature à justifier l'intervention de l'Etat. La monnaie métallique est l'instrument indispensable des échanges, et, comme elle ne peut remplir sa fonction qu'avec le contrôle et le sceau de l'Etat, la légitimité de son intervention ne fait aucun doute. La circulation fiduciaire ne présente pas le même degré de nécessité ; d'aucuns disent que cette « fausse monnaie », comme ils l'appellent, fait plus de mal que de bien. Cela parait assez l'opinion des Anglais, nos maîtres en pareille matière ; car, depuis le célèbre bill de 1844, la circulation fiduciaire du billet de banque n'existe, pour ainsi dire, plus en Angleterre, puisque l'émission des billets, au delà des 14 millions sterling, montant des prêts faits à l'Etat et garantis par des titres de rente et des bons de l'Echiquier, ne peut, en principe, avoir lieu que contre de l'or. Et ceci, pour le dire en passant, enlève quelque valeur à l'argument tiré des banques d'Ecosse. L'exemple n'a pas empêché l'Angleterre de faire le bill de 1844 et de transformer la liberté en monopole ! Cela, et la récente catastrophe de la banque de Glascow donne beaucoup à réfléchir. La saine notion du crédit consiste à mettre à la disposition du producteur, pour qu'il puisse recommencer son œuvre, le capital qui a servi à la production, avant que l'opération soit arrivée à sa phase dernière et que ce capital ait été recouvré. Cela n'implique pas nécessairement la création d'une

monnaie fiduciaire ; l'escompte ne suppose pas indispensablement l'émission ; tout ce que l'on peut dire, et ce qui est vrai, c'est que l'emission, par les bénéfices qu'elle procure à la banque, permet d'abaisser l'escompte et facilite le crédit ; et il faut reconnaître que cela sera vrai surtout sous un régime de concurrence. Toutefois il ne faut pas s'y tromper : le billet de banque qui est émis, non contre de la monnaie métallique (auquel cas, il n'y a pas circulation fiduciaire proprement dite), mais contre des effets de commerce ne repose que sur une fiction : la banque convertit, de sa propre autorité et sous sa responsabilité, un effet payable à une échéance fixe, plus ou moins éloignée, en une promesse de payer immédiatement ; et, si l'on va au fond des choses, il est certain que toute banque d'émission, si bien administrée qu'elle soit, serait dans l'impossibilité d'exécuter ses engagements, si l'on venait en même temps lui réclamer l'exécution de *tous* ses engagements. Le principe de la convertibilité du billet de banque, qui est la première règle en matière d'émission, est donc une véritable fiction, en ce sens que « *tous les billets émis « ne sont convertibles qu'à la condition que la conver- « sion de tous les billets ne sera pas demandée en même « temps.* » Cette fiction s'appuie sur la confiance publique ; et tout ce que la confiance publique veut bien recevoir et garder de billets est autant d'ajouté à la circulation monétaire du pays ; car le billet circule comme monnaie, et en échange d'effets qui certainement ne circuleraient pas avec la même facilité ; les effets ne circuleraient que comme promesse de

payer, et dans une sphère très-restreinte ; lui, bien qu'il ne soit aussi qu'une promesse, circule, *en fait*, comme monnaie. Et ceci nous amène à une autre considération, qui nous parait décisive, contre le système de la liberté absolue.

La circulation fiduciaire n'intéresse pas seulement ceux qui émettent des billets et ceux qui les reçoivent ; ses effets sont bien autrement étendus et se font sentir d'une manière générale, à l'égard de ceux-là même qui sont restés tout à fait étangers à ces opérations. Le billet de banque circulant comme monnaie, vient s'additionner, en fait, au capital monétaire du pays ; il agit donc nécessairement sur la circulation monétaire ; et sans avoir à entrer, à cet égard, dans de longs détails pour en préciser les effets, variables d'ailleurs suivant les circonstances, la théorie nous permet d'affirmer que le billet chasse la monnaie dans une certaine mesure, et que, s'il ne l'expulsait pas, il la déprécierait. Dans tous les cas, l'émission a une influence indéniable sur la circulation monétaire, et cette influence (c'est là surtout ce qui nous touche) affecte des intérêts qui ont voulu rester, et qui sont restés, en fait, absolument étrangers aux opérations de l'émission. C'en est assez pour que l'Etat ait le droit et le devoir d'intervenir. La liberté implique le respect des droits de tous ; c'est au nom même de la liberté que l'on peut réclamer ici l'intervention de l'État.

De quelle nature doit être cette intervention ? La question est entre le système du monopole avec réglementation et celui de la réglementation sans monopole. L'homme d'Etat préférera vraisemblable-

ment le système du monopole, par des considérations politiques. Un grand établissement financier, possédant de puissantes réserves, investi du monopole de l'émission, et placé sous la dépendance du gouvernement, est un instrument très-commode et qui peut rendre à l'Etat de grands services. Mais il court de grands dangers, et le privilége peut être payé cher. On sait les vicissitudes de la Banque de France sous le premier Empire. On sait aussi l'histoire de cette *convention imposée* à la Banque, sous la pression des terribles événements de 1870, et par laquelle elle s'obligeait à faire au gouvernement de la défense nationale, par sommes de cent millions, les avances nécessaires aux besoins de la guerre jusqu'au moment où les communications pourraient être rétablies entre les deux fractions du gouvernement. L'Etat ne peut pas mettre la Banque, placée sous sa dépendance, dans l'impossibilité de remplir ses engagements, en mettant la main sur son encaisse, sans la dispenser en même temps de les remplir. Le grand reproche que l'économie politique est en droit d'adresser au système d'une Banque privilégiée, et placée dès lors sous la dépendance du pouvoir, c'est de tenir perpétuellement suspendu sur la nation le redoutable péril du cours forcé. Nous entendons le politique qui nous crie : *Salus populi suprema lex* ! — A quoi nous ne voyons d'autre réponse que cette grande parole de Mirabeau : « Tout papier-monnaie est une orgie du despotisme « en délire. » Nous pensons qu'au point de vue économique le système du monopole est par là condamné ; et, quelque grave que soit l'exemple de la

Banque de France et de la Banque d'Angleterre, nous inclinerions de préférence vers le système de la liberté, sous une réglementation générale.

Nous n'entrerons pas dans le détail de cette réglementation : c'est la partie technique du sujet. Le double but qu'elle doit se proposer est, d'une part, de garantir la stricte application du principe de la convertibilité ; d'autre part, d'éclairer la confiance publique par une publicité périodique et sérieuse ; et nous dirons seulement que, en ce dernier point, la séparation absolue des opérations d'émission et des autres opérations de banque, au moins dans la comptabilité et la publication des résultats généraux, nous paraît absolument indispensable.

Mais cette réglementation sera-t-elle observée ? Si l'intérêt personnel n'empêche pas les catastrophes, les prescriptions légales auront-elles plus de vertu ? Il faudrait, à notre avis, que toute banque d'émission fût constamment ouverte aux inspecteurs de l'Etat. Avec une réglementation bien faite et un contrôle permanent, on obtiendrait, non une sécurité absolue, mais des garanties de stabilité aussi complètes que possible. On aurait, de la sorte, les avantages de la concurrence, que le monopole supprime. Mais il subsistera un grave obstacle à la circulation fiduciaire, obstacle inhérent au système de la liberté des banques et de la multiplicité des billets : le danger des faux billets !

DEUXIÈME PARTIE.

ATTRIBUTIONS NATURELLES DE L'ETAT.

On sait ce que nous entendons par attributions *naturelles* de l'Etat. Elles ont trait aux choses d'intérêt commun qui ne sont pas, *par leur nature*, insusceptibles d'être entreprises par l'initiative privée, mais qui, en fait, eu égard aux mœurs et à la civilisation, ne le sont ou ne le seraient pas, qu du moins ne le seraient pas avec toutes les garanties désirables. L'intervention de l'Etat n'est ici que supplétive. On conçoit aisément que nous entrons sur un terrain où les solutions seront nécessairement moins absolues et où la question d'opportunité jouera le plus grand rôle. Or, cette question ne peut être traitée *a priori*, et la solution n'en peut appartenir qu'à l'Etat lui-même. La liberté individuelle est cependant grandement intéressée à ce qu'on délimite le domaine dans lequel l'Etat peut entrer, si les circonstances le commandent : le domaine réservé se trouvera par là déterminé d'une manière générale, et nous le préciserons davantage encore, dans la troisième partie, en examinant les fonctions que l'Etat s'attribue ou que l'on veut lui attribuer et qui ne rentrent ni dans ses attributions nécessaires, ni dans ses attributions naturelles.

CHAPITRE I.

TRAVAUX PUBLICS. — PORTS. — CANAUX. — CHEMINS DE FER.

Avec les travaux publics, nous abordons un des problèmes les plus complexes et les plus ardus qui se posent sur la compétence et les attributions de l'Etat. Il n'en est pas non plus de plus actuel; et nous ne craignons pas d'être taxé d'exagération en disant qu'à l'heure présente, la France entière, la France qui pense, qui comprend, qui prévoit, a l'esprit fixé avec inquiétude sur une question vitale, bien légèrement soulevée peut-être, la question des chemins de fer.

La compétence de l'Etat n'est ni contestable, ni contestée pour tous les travaux qui rentrent soit principalement, soit accessoirement dans l'ordre de ses attributions nécessaires. Nul ne conteste que l'initiative et la direction de ces travaux appartiennent à l'Etat. Les travaux publics dont nous avons à nous occuper ici sont de véritables entreprises industrielles; il s'agit de doter le commerce et l'industrie de moyens, d'instruments, et, pour employer un terme récent et déjà consacré, d'un *outillage* perfectionné. Il faut leur ouvrir des ports, qui les mettent en communication avec le monde entier; leur creuser des voies navigables, sur lesquelles les matières lourdes et encombrantes, le pain de l'industrie, puissent circuler sans être écrasées par des frais de transport intolérables;

leur construire des chemins de fer, qui suppriment les distances et qui donnent des ailes au commerce.

Mais tout cela est affaire d'industrie ; tout cela peut être rémunéré par l'échange ; tout cela, ou à peu près, a été fait, à côté de nous, par l'industrie privée. Pourquoi l'Etat interviendrait-il ? Voilà l'objection. Elle suffit à démontrer que ces choses ne sont pas des attributions *nécessaires* de l'Etat. Doit-elle nous conduire à cette conclusion extrême et radicale que l'Etat ne doit, en aucun cas, ni faire ces choses, ni aider l'industrie privée à les faire ; qu'il n'a, pour cela, ni aptitude ni qualité, et que son devoir, purement négatif, consiste dans une abstention rigoureuse et systématique ? Une pareille théorie ne compterait guère aujourd'hui de partisans, et il faut reconnaître que, devant les faits contemporains, elle ne paraît guère pratiquement soutenable. — C'est de l'industrie ! — Oui, mais aux formes tellement gigantesques, aux allures si prodigieuses, que force est bien de reconnaître que ce n'est plus de l'industrie ordinaire, et que la question ne se pose plus ici dans les mêmes termes entre l'Individu et l'Etat. Des entreprises semblables excèdent en général, et de beaucoup, les forces d'un individu et même de plusieurs individus agissant de concert et unissant leurs capitaux ; il faut faire appel à une portion notable de la fortune publique, et l'association apparaît ici sous une forme spéciale, celle de l'anonymat. Or, en présence de cette situation, trois questions se présentent naturellement à l'esprit, trois questions auxquelles nous devons brièvement répondre : 1° L'association

pourra-t-elle se constituer avec la puissance voulue et l'œuvre sera-t-elle entreprise? 2° L'association fonctionnera-t-elle mieux et plus avantageusement que l'Etat ? 3° L'association offrira-t-elle des garanties suffisantes, ne prendra-t-elle pas, dans l'Etat, une puissance excessive? — Ces trois questions sont générales, et c'est d'une manière générale que nous allons y répondre.

1° Et d'abord, l'association pourra-t-elle se constituer avec la puissance voulue et l'œuvre sera-t-elle entreprise? Question de fait, dont la solution dépend évidemment de l'état des mœurs et de la civilisation, du génie de la nation, de la situation des capitaux. On n'a pas tout dit, quand on a dit que l'Angleterre est parvenue, sans l'aide de son gouvernement, et en l'écartant systématiquement, à doter le pays d'un outillage des plus perfectionnés. Il reste à voir si, en dehors de ce précédent, qui peut s'expliquer par des conditions sociales qu'on ne retrouve point ailleurs, notamment par l'existence de très-grandes fortunes et le développement de l'esprit d'association, le même résultat aurait pu être obtenu. La négative est écrite à toutes les pages de l'histoire universelle. On y voit que tous les autres gouvernements, sans exception, ont participé à l'œuvre des travaux publics, tantôt en les exécutant directement, tantôt en aidant à les exécuter ; et M. Michel Chevalier a fort bien démontré que les Etats-Unis ne font point exception à cet égard, et que l'interdiction ne s'applique qu'au gouvernement fédéral. Or, il y a là un fait considérable, dont il est impossible de ne pas tenir compte. Si, nous

repliant sur nous-mêmes, nous considérons l'état de notre outillage national, voici les questions qui se présentent d'elles-mêmes à l'esprit : Sommes-nous trop avancés ? Les instruments sont-ils supérieurs aux besoins, et avons-nous inutilement immobilisé en capital fixe une partie du capital national ? Non ; nous sommes en retard ! Pour ses voies ferrées, et sans parler de l'immense réseau américain, la France ne vient qu'après l'Allemagne et l'Angleterre (1), et si l'on compare le développement kilométrique à la superficie du territoire, ce qui indique plus exactement les facilités de communication, elle cède encore le pas à la Belgique, qui se place au premier rang (2). Notre système de voies navigables est encore bien plus incomplet, et tout le monde aujourd'hui sent l'urgence de l'amélioration. La France, grâce à sa configuration géographique, pourrait, au moyen de voies navigables perfectionnées, développer dans des proportions énormes son commerce général. Il n'y a qu'une voix là-dessus. Nos ports sont de plus en plus délaissés au profit des grands ports étrangers. La France n'a donc pas trop fait à cet égard ; elle n'a pas fait assez ! Si cependant elle n'est arrivée à faire ce qu'elle a fait déjà que grâce à l'intervention de l'Etat, c'en est assez, ce nous semble, pour que cette intervention soit justifiée. Et c'est là que devient ma-

(1) En Allemagne, 30.300 kil. ; — en Angleterre, 27.890 kil. (1878) ; — en France, 23.641 kil. (décembre 1879 ; 971 kil. ont été livrés à la circulation en 1880) ; — aux Etats-Unis, 130.000 kil. (1878).

(2) En Belgique, 1 kil. par 7.8 kil. carrés ; — en Angleterre, 1 kil. par 17 ; — en Allemagne, 1 par 25 ; — en France, 1 par 31 ; — en Autriche et en Italie, 1 par 39.

nifeste, pour qui veut y réfléchir un instant, l'insuffisance pratique de la théorie qui ne reconnaît à l'Etat qu'un rôle de *conservation*. Il faudrait donc, en présence d'une impuissance dûment constatée de l'industrie libre, que la nation fût privée de toutes ces choses essentielles que le concours de l'Etat a pu seul lui donner ! Non, non : l'Etat doit mettre la main à l'œuvre du progrès, quand cette œuvre ne peut s'accomplir sans lui ! — Mais ne va-t-il pas, lui qui puise dans le fonds commun, dans la bourse du contribuable, prendre aux uns pour donner aux autres ? avantager ceux-ci aux dépens de ceux-là ? L'objection nous toucherait tout particulièrement, si elle devait rester sans réponse. Mais voici de quoi lui donner satisfaction : ces choses, sans parler de l'intérêt politique et stratégique qu'offrent les chemins de fer, intéressent la communauté tout entière, et chacun de ses membres en profite, par l'extension de l'industrie et du commerce et le développement de la richesse publique, dans une proportion qu'il n'est pas possible de déterminer. Il est vrai que quelques-uns en profitent plus particulièrement ; à ce profit peut et doit correspondre un péage, qui couvrira la plus grande partie des dépenses avancées par l'Etat. Nous reviendrons au reste sur ce point. Nous nous bornons maintenant à justifier, au point de vue de l'équité, une intervention que les faits nous disent être nécessaire au point de vue du progrès.

De quelle nature sera cette intervention ? Nous appliquerons le principe dirigeant que nous avons déduit de nos considérations générales : l'action de l'Etat

n'est que supplétive. Il exécutera de lui-même, si l'initiative privée fait absolument défaut; de préférence il la stimulera, il l'aidera, il la complétera. Mais c'est répondre par avance à notre deuxième question.

2° L'association privée fonctionnera-t-elle mieux et plus avantageusemnt que l'Etat? En principe, on ne conteste guère la supériorité de l'industrie privée; car elle a au cœur ce précieux aiguillon qui manque au fonctionnaire, l'intérêt personnel; mais on l'a contestée et on la conteste, lorsque l'industrie exige l'association de grands capitaux sous la forme de la société anonyme. M. Michel Chevalier a lui-même contesté (1), dans un ingénieux parallèle, la supériorité des Compagnies, et les partisans de l'action directe de l'Etat s'en sont emparés. Cette page est d'une importance capitale; on nous permettra de la reproduire et d'en vérifier la conclusion. « Quand un « canal ou un chemin de fer est à construire, un en- « trepreneur de travaux intervient, qui se substitue à « l'Etat ou à la Compagnie, et exécute les terrasse- « ments et les ouvrages d'art sous la direction d'un « ingénieur choisi par l'Etat ou par la Compagnie. « L'œuvre est surveillée, s'il s'agit d'une Compagnie, « par un Conseil d'administration; s'il s'agit de l'Etat, « en France du moins, par le Conseil général des « ponts et chaussées et par le Ministre des Travaux « publics et ensuite par les Chambres. Or, dans l'un « et l'autre cas, la situation de l'entrepreneur est la « même; il a toujours pour mobile exclusif son inté- « rêt privé; il tend à sacrifier quelquefois au bon

(1) *Cours d'Economie Politique*, II, 4e Leçon.

« marché la solidité des ouvrages ; et ainsi, en cela, « l'intérêt privé peut tourner au détriment de l'œu- « vre, aussi bien sous le régime des Compagnies que « sous celui de l'Etat. Quant à l'ingénieur chargé « de la surveillance immédiate, examinons dans quel « sens et avec quelle énergie son intérêt privé le « portera à agir : s'il est employé par une Compagnie, « *comme il n'est pas actionnaire*, il n'a pas plus d'in- « térêt privé à l'accomplissement de son devoir que « l'ingénieur de l'Etat. Afin de stimuler chez lui ce « mobile, la Compagnie possède un moyen, c'est de « lui promettre une prime pour le cas où la dépense « n'excéderait pas telle somme, et la durée des tra- « vaux un certain terme ; mais l'Etat offre à l'in- « génieur qui se distingue en travaillant pour le « compte du public l'espérance d'un prompt avance- « ment ; cette perpective, certes, vaut bien celle « d'une somme d'argent, surtout pour nos ingénieurs, « dont l'ambition a un caractère idéal, pour ainsi « dire, plutôt que matériel. » — Nous ne voulons pas nier que l'espoir d'un légitime avancement ne soit, pour l'agent de l'Etat, un mobile de quelque valeur. Mais on remarquera d'abord que ce mobile n'agit pas du tout dans le même sens que l'intérêt personnel proprement dit : il poussera l'ingénieur à se signaler par des hardiesses artistiques, bien plutôt que par le travail sérieux, terre-à-terre et à peu de frais. — Mais l'ingénieur au service de la Compagnie n'a pas non plus d'intérêt personnel ! — Rien ne nous prouve qu'on ne puisse le lui donner ; et, si l'on ne peut exiger qu'il soit actionnaire quand on l'appelle à

collaborer à l'œuvre, il nous semble qu'il serait assez simple de l'intéresser directement à cette œuvre, en adoptant une combinaison qui le paierait de son salaire, en partie du moins, par un certain nombre d'actions. Reprenons le parallèle : « Au-dessus de « l'ingénieur, on trouve le Conseil d'administration « composé souvent des plus forts actionnaires, mais « souvent aussi d'intéressés choisis pour des motifs « autres que le nombre des actions dont ils sont « possesseurs; de l'autre, le Conseil général des « ponts et chaussées avec le Ministre des Travaux « publics. Entre ces deux groupes de censeurs et de « donneurs d'avis, ce n'est pas trop présumer du « second que de lui supposer des lumières égales à « celles du premier; ce ne serait même pas, ce me « semble, se montrer fort exigeant que de revendi- « quer pour lui une certaine supériorité à cet égard; « de même pour le zèle. » — C'est ici, si nous ne nous trompons, que le raisonnement devient tout à fait défectueux. On peut laisser de côté la question de capacité et de lumières : l'Etat, nous l'avons dit, ne les donne pas; la supériorité qu'il pourrait revendiquer, à cet égard, ne résulterait que d'une organisation vicieuse et de l'abus même du fonctionnarisme; mais, Dieu merci! le soleil luit pour tout le monde, et les lumières ne manquent pas en dehors de la sphère officielle. La grave question est de savoir où est la salutaire garantie de l'intérêt personnel. Or, il faut bien le dire, dans le Conseil des ponts et chaussées, elle fait absolument défaut, et, chez le Ministre, occupé de tant de soins, elle est des plus précaires;

car la responsabilité qui peut lui incomber à raison de l'exécution de tel ou tel travail spécial est manifestement illusoire. Chez les membres du Conseil d'administration, au contraire, c'est, indépendamment des mobiles qui peuvent agir sur les fonctionnaires et qui ne leur sont pas étrangers, une partie notable de la fortune qui est en jeu ; c'est leur souci de tous les instants, c'est leur œuvre unique, et le Conseil des ponts et chaussées en a tant ! Nous ne comprenons pas vraiment que l'éminent économiste ait pu comparer le zèle de ce Conseil à celui du Conseil d'administration d'une Compagnie, et même lui donner la préférence ! Qu'on ne nous dise rien de la composition des Conseils d'administration. Ces Conseils peuvent, et dès lors doivent être composés de personnes toutes très-fortement intéressées dans l'entreprise ; on peut les déclarer indéfiniment responsables de leurs fautes ; et cela ne suffirait pas à leur assurer la supériorité ! « Au-dessus du Conseil d'ad-
« ministration, la Compagnie offre l'assemblée géné-
« rale des actionnaires, envers laquelle seule le Con-
« seil est comptable ; or, vous savez quelle réputation
« on a faite aux actionnaires réunis en assemblée
« générale... La vérité est que leur surveillance est,
« dans le plus grand nombre de cas, illusoire. Au
« contraire, du côté de l'Etat, au-dessus du Ministre
« des Travaux publics, du directeur général et du
« Conseil général des ponts et chaussées, vient se
« placer une assemblée moins prompte à délier les
« cordons de la bourse (??) et de moins facile compo-
« sition qu'une réunion d'actionnaires, la Chambre

« des députés. Communément, parmi les caractères « distinctifs de ces grands corps électifs, qui repré- « sentent les contribuables, ce n'est pas la complai- « sance aveugle pour l'autorité qui éclate le plus. Je « dis une assemblée ; je devrais en nommer deux ; car « le système représentatif comporte partout aujour- « d'hui l'existence de deux Chambres. » — Il y aurait, sur tout ceci, beaucoup à dire ; nous nous bornerons aux quelques réflexions que voici : On oublie d'abord, dans le mécanisme de la Compagnie privée, certains rouages, tels que censeurs, inspecteurs, qui, s'ils sont convenablement stimulés par l'intérêt personnel et le sentiment d'une responsabilité sérieuse, peuvent encore le perfectionner efficacement. On met au compte des assemblées générales d'actionnaires une facilité qui est plutôt la faute des mœurs et d'une ingérence excessive du pouvoir qu'un vice de l'institution même, et qui peut-être (nous ne hasardons que timidement cette idée) pourrait être corrigée par une responsabilité, nous ne disons pas indéfinie, mais plus étendue. Quelle qu'elle soit d'ailleurs, elle ne peut guère surpasser la facilité des Chambres ; et l'observation de l'illustre professeur, si elle a été vraie en d'autres temps, s'appliquerait fort mal à ceux-ci ! Les Chambres ne peuvent intervenir qu'au début de l'entreprise et pour lui ouvrir un crédit, nullement pour la surveiller, tandis que l'assemblée des actionnaires surveille plus ou moins bien, et pourrait être organisée de manière à surveiller bien. Mais comment a-t-on pu dire qu'une Chambre des députés serait moins prompte à délier les cordons de la bourse qu'une

réunion d'actionnaires? Les faits répondent d'eux-mêmes, et l'on peut voir chaque jour dans les colonnes du *Journal Officiel* avec quelle prodigalité crédits et subventions sont accordés ! Comment en serait-il autrement? Les trois quarts et demi de la Chambre ne connaissent pas par eux-mêmes l'entreprise spéciale pour laquelle le crédit est sollicité, et doivent voter de confiance ; le demi-quart qui reste, y compris la commission qui a élaboré le travail, la connaît peut-être ; mais il représente des intérêts industriels et commerciaux qui le sollicitent vivement ; il a à ménager la susceptibilité du Ministère et celle de ses électeurs ; il donne des fonds qui ne lui coûtent rien ! Le moyen de résister à des demandes de crédit que solde un personnage si muet et si débonnaire, que jamais on ne l'entend se plaindre, le contribuable, alors surtout que ces demandes ne manquent jamais d'invoquer les plus pressantes raisons d'utilité publique et de faire les plus belles promesses de prospérité générale? Le moyen aussi de résister au désir de contenter tout le monde sans faire de peine à personne? Et vous croyez qu'une Compagnie d'actionnaires, de gens qui travaillent pour eux et qui paient de leur poche, sans parler des garanties plus sévères auxquelles leur responsabilité pourrait être soumise, n'offre pas de meilleures sûretés? — Ah ! il y a encore la presse et l'opinion publique qu'elle dirige ! — Mais ne nous faisons pas illusion ; la presse, telle que nous la voyons aujourd'hui, et à part quelques rares exceptions qu'il faut honorer, se compose de de deux camps : le camp des satisfaits, qui louent

tout sans examen, et le camp des mécontents qui blâment tout sans réserve. Est-ce un effet des temps, une conséquence de la lutte, chaude encore, des partis? Peut-être; mais n'oublions pas non plus qu'il s'agit ici de surveiller l'exécution intime d'une œuvre industrielle, et la presse est, en vérité, tout à fait incompétente. Enfin, si l'on a foi dans ses avertissements, pourquoi ne profiteraient-ils pas à l'industrie privée aussi bien qu'à l'industrie officielle? C'est l'œuvre qu'elle considère et non pas l'ouvrier.

Cet examen suffit, ce nous semble, à justifier le principe que nous avons posé au début, et d'après lequel l'action de l'association privée, lorsqu'elle est possible, est préférable à l'action de l'Etat. Ajoutons encore que, lorsque l'Etat se borne à aider l'industrie privée en lui laissant l'initiative, on a une précieuse garantie de l'utilité et de l'opportunité de l'entreprise, garantie qui manque quand l'Etat agit seul. Il est à craindre, dans ce dernier cas, que les grandes influences et les gros intérêts ne pèsent plus lourd dans la balance, pour la décision d'une entreprise quelconque, que les considérations d'intérêt général, tandis que l'industrie privée se portera d'elle-même et presque infailliblement aux œuvres les plus utiles, qui seront, pour cela même, la meilleure affaire.

3° Nous avons posé une troisième question: L'association ne prendra-t-elle point dans l'Etat une puissance excessive, et ne deviendra-t-elle pas un péril pour elle-même et pour le public? Ceci nous amène à la question de la réglementation des sociétés anonymes. Le principe de cette réglementation ne saurait

être douteux. La société anonyme n'est pas, comme les sociétés de personnes, comme la société en nom collectif, garantie par le salutaire principe de la responsabilité individuelle, ou du moins elle l'est dans une mesure qui n'est pas comparable, et dont l'expérience a péremptoirement démontré l'insuffisance. Ce n'est plus une ou plusieurs personnes agissant dans l'exercice de leur liberté et sous la garantie de leur responsabilité ; c'est une chose, un mécanisme, un être de raison ; l'Etat a le droit d'intervenir, d'examiner le mécanisme, et, au besoin, de le réglementer. La société anonyme peut être, par sa constitution, une cause de ruine pour ceux qui y entrent ; elle peut, par son objet, aboutir à la possession d'un monopole qui place le public dans sa dépendance.

Le premier danger légitime-t-il l'intervention de l'Etat ? C'est un fait constant que, depuis quelques années, les sociétés anonymes ont fait, dans des entreprises folles ou téméraires, un effrayant gaspillage de l'épargne et de la fortune publiques. Mais on peut dire, après tout, que chacun est libre de faire de son argent l'emploi qui lui convient, voire même de se ruiner ; que la sagesse et la prévoyance sont les fruits de l'expérience ; que l'opinion publique s'instruira et deviendra de plus en plus attentive. Le raisonnement procède bien ; aussi ne s'agit-il pas de comprimer d'une manière quelconque l'essor des sociétés anonymes ; si nous demandions cela, nous serions en contradiction avec nous-mêmes ; il ne s'agit pas davantage de les soumettre, comme avant la loi de 1867, à une autorisation préalable, qui ne se justifie

pas et qui est contraire à la liberté. Il s'agit (M. Leroy-Beaulieu a très-bien posé la question dans des articles qui ont été justement remarqués) de concilier la liberté avec la sincérité des contrats ; il s'agit, ajouterons-nous, de rendre sérieuse et effective une responsabilité trop souvent apparente et illusoire. Quand un homme vous fait des promesses et vous engage à traiter avec lui, vous avez pour gage sa responsabilité indéfinie ; c'est à vous de voir ce qu'elle vaut ; la répression suffit. Quand un être moral se présente au public, sans autre responsabilité que celle qu'il lui plait d'écrire sur des prospectus souvent fallacieux et mensongers, l'Etat a le droit, en principe, et il a le devoir, si les mœurs l'exigent, d'effacer le mensonge des prospectus et de rendre au moins effectives les garanties qu'il plaît au public d'accepter. Il a le droit et le devoir d'exiger que les intéressés soient mis à même de vérifier et de contrôler par eux-mêmes ; il a le droit et le devoir de bannir les fraudes et d'assurer la sincérité des contrats. Les mesures préventives se justifient parce que la répression est manifestement impuissante. Et, ainsi entendue, la réglementation n'a pas pour effet d'entraver l'association ; bien au contraire, elle la développera, en la rendant sincère et féconde. Que faut-il pour cela, et quelles réformes comporte notre législation sur les sociétés anonymes ? Ce n'est pas le lieu d'entrer dans les détails. Nous indiquerons seulement le but, et notre tâche en cela sera facile, la question ayant été maintes fois traitée, et de main de maître. Il faut que les apports et le montant réel du capital social soient publiés d'une manière exacte, et telle

que le public ne puisse s'y tromper et prendre pour des garanties sérieuses ce qui ne serait que des parts d'intérêts attribuées à des privilégiés. Il faut, si le capital n'est pas immédiatement versé, que les souscripteurs ne puissent pas se soustraire aux obligations prises par eux en convertissant les titres au porteur et en s'esquivant après avoir souvent touché une forte prime sur la crédulité publique. Il faut que l'entreprise puisse être constamment et sérieusement surveillée, non-seulement par un conseil d'administration et par des censeurs indéfiniment responsables, mais encore par des actionnaires responsables au moins de l'intégralité de leur souscription et de tous les dividendes indûment touchés, et enfin par les obligataires (1). Il faut que toute négociation qui donnerait aux administrateurs et aux censeurs un intérêt contraire à leur devoir de surveillance soit sévèrement proscrite. Il faut qu'aucune fusion ou transformation de société anonyme ne soit possible que d'après le consentement de tous les intéressés, dûment consultés, ou qu'après que tous ceux qui n'y voudraient pas consentir auraient reçu leur dû. Il faut enfin qu'une publicité effective des opérations de la société soit assurée par la publication périodique de bilans sérieux et par un inventaire détaillé, dressé tous les mois par exemple, et laissé au siége social, à la disposition de tous les intéressés. Par un ensemble de mesures comme celles-là, on ne préviendrait pas sans doute toutes les fraudes, ni toutes les catastrophes ; mais il est per-

(1) Les obligataires n'ont pas besoin de contrôler quand l'Etat garantit un minimum d'intérêt ; le contrôle alors doit venir de l'État.

mis de croire qu'on en préviendrait la plus grande partie, et on n'entraverait l'association dans aucune de ses manifestations honnêtes et bienfaisantes.

Nous avons signalé un autre danger, qui ne se présente guère que pour les sociétés anonymes, car elles seules peuvent aborder les grandes entreprises qui y donnent naissance : le danger du monopole. Mais nous n'avons, à cet égard, qu'à nous reporter aux observations que nous avons déjà faites ; et nous ne ferons que rappeler notre conclusion : toutes les fois qu'une industrie doit *nécessairement* s'exercer sous le régime du monopole, il faut que l'Etat intervienne pour contrôler et réglementer. Ce n'est pas une règle spéciale aux sociétés anonymes ; mais c'est une règle qui s'appliquera plus particulièrement à ces sociétés.

Une question générale nous reste à résoudre. Nous avons reconnu que l'action de l'Etat, dans la matière qui nous occupe, n'est que supplétive, et que, s'il doit se résoudre à entreprendre les grands travaux d'utilité publique quand l'initiative privée y fait absolument défaut, il doit, de préférence, développer celle-ci en lui prêtant son concours. De quelle nature devra être ce concours ?

Un classement général des travaux à faire suivant leur importance, classement opéré par les agents de l'Etat dans une vue d'ensemble et d'intérêt général, nous apparaît tout d'abord comme une mesure d'ordre et d'harmonie, une garantie contre la déperdition, dont l'utilité ne saurait être sérieusement contestée. Il s'agit d'immobiliser de grands capitaux : les erreurs ne se

peuvent réparer sans des pertes énormes. Nous voulons bien croire que l'industrie privée et la spéculation iront aux entreprises les plus fructueuses ; mais il faut encore que toutes ces entreprises particulières aient une certaine concordance dans leur but et dans leur résultat final, et qu'elles marchent vers un tout harmonique. Sans cette inspiration supérieure et cette vue générale, vous aurez une œuvre riche dans les détails peut-être, mais sans harmonie dans son ensemble; et comme, il ne s'agit pas d'une œuvre d'art, mais d'un instrument, d'un outillage national, le défaut d'harmonie lui fera perdre une partie de son utilité au point de vue de l'intérêt général. Un publiciste anglais a dit que plusieurs mouches trempées dans l'encre, et courant sur une carte d'Angleterre, auraient dessiné un ensemble de lignes mieux entendu que celui du réseau des chemins de fer anglais. Il y a bien quelque exagération dans cette boutade humoristique ; mais, si elle ne dit pas exactement ce qui est, elle peint très-bien ce qui pourrait-être, ce à quoi l'on est exposé quand aucune vue d'ensemble et aucun classement préalable ne préside à l'exécution de l'outillage national. Ce classement donnera la direction à la spéculation privée, qui, de son côté, le rectifiera au besoin ; cette heureuse combinaison de l'intérêt général et de l'intérêt privé assurera la marche de l'industrie et l'empêchera de faire fausse route.

Dans l'exécution, le concours de l'Etat peut se produire et s'est produit sous divers formes : la subvention, soit en nature (l'Etat, par exemple, fournira à une compagnie de chemins de fer les terrains et fera

gratuitement les travaux d'infra-structure), soit en souscription de titres (l'Etat prend un nombre plus ou moins considérable d'actions et en fournit le capital), soit en argent : le prêt par l'Etat ; la garantie d'un minimum d'intérêt. De ces diverses combinaisons, la dernière est certainement la meilleure en principe. — Nous n'aimons pas la subvention en nature, par les mêmes motifs qui nous font préférer l'exécution des grands travaux par les compagnies à l'exécution par l'Etat. Il nous semble d'ailleurs que l'œuvre sera généralement mieux d'être faite par la même main. — La subvention par souscription, qui a été surtout usitée dans les Etats méridionaux de la Confédération américaine, a le tort d'intéresser l'Etat à la spéculation sur les valeurs industrielles, et offre le danger que l'Etat n'exerce une pression trop immédiate sur la gestion de la société. — La subvention en argent, d'une parfaite simplicité comme opération, a l'inconvénient d'imposer au Trésor un sacrifice considérable, immédiat et irrecouvrable ; le sacrifice est fait (à moins qu'on ne stipule le remboursement par annuités d'une quote-part des dépenses) avant que l'entreprise ne réalise son programme d'utilité publique, et avant même qu'il soit certain qu'elle le réalisera jamais ; les contribuables déboursent à tout jamais une somme pour les frais d'une œuvre qui procurera peut-être à ses actionnaires des dividendes fabuleux ! — Le prêt par l'Etat est exempt de ce reproche ; mais il fait sortir l'Etat de son rôle normal en en faisant un banquier, et il impose de lourdes charges à la compagnie ; il n'a été pratiqué chez nous que

très-exceptionnellement. — L'assistance de l'Etat a revêtu plus particulièrement, à partir de 1859, en ce qui concerne les chemins de fer, la forme de la garantie d'un minimum d'intérêt, combinaison qui avait déjà été appliquée, dès 1840, à la compagnie d'Orléans, mais qui s'est depuis généralisée. C'est, disons-nous, la meilleure. Nous serions inexcusable d'entrer à cet égard dans de longs détails, après l'ingénieuse démonstration de M. Michel Chevalier (1), à laquelle il est impossible de rien ajouter. Nous rappelerons seulement ses principaux avantages et nous répondrons à quelques objections. Ce système épargne à l'Etat les versements capitaux et immédiats ; il ne l'oblige qu'à des annuités, et quand l'œuvre fonctionne; il ne risque pas de donner aux actionnaires, au détriment des contribuables, des sommes qui viendront peut-être grossir dans la suite des bénéfices considérables ; il ne couvre que les déficits, et il est, il doit être du moins remboursable sur les bénéfices futurs. Mais il est, à la différence du simple prêt, un puissant levier pour convier à l'association les petits capitaux, par l'appât d'un placement sûr, joint à l'espérance de bénéfices ou de primes ; il a par suite ce double effet : d'une part, de réunir pour l'entreprise des capitaux beaucoup plus considérables ; d'autre part, de développer dans le pays l'esprit d'épargne et la fortune mobilière.

On a fait des objections. On a dit que cette intime association d'intérêt entre les Compagnies et l'Etat amène une grande complication des rapports finan-

(1) T. II, 7e et 8e Leçons.

ciers et des comptes. — Mais cette prétendue complication est véritablement un fantôme ; la difficulté se réduit à un bilan sincère et exact, et il n'est pas mauvais que l'Etat ait intérêt à en surveiller l'exactitude. Ce fantôme est provenu de l'application spéciale qui a été faite de la garantie d'un minimum d'intérêt à la création d'un *nouveau réseau* de chemins de fer, à partir de 1859, et il est certain que l'ingénieux système du *déversoir* a produit quelque complication ; on dit même qu'il a produit quelque fraude ; mais il est trop évident, pour que nous ayons besoin de le démontrer, que ces fraudes et ces complications ne sont nullement inhérentes au principe lui-même. Il en faut dire autant des autres critiques qui ont été faites : « C'est une subvention à « jet continu, dont la Compagnie ouvre elle-même le « robinet. » — Mais, outre qu'il est possible de fixer un maximum au capital garanti, l'objection suppose que le minimun d'intérêt garanti est fixé de manière à supprimer chez la Compagnie l'aiguillon de la responsabilité et de l'intérêt personnel, et alors la combinaison est mal faite! — On a dit encore que, grâce au système de la garantie, les grandes Compagnies pouvaient, avec des tarifs de détournement, faire la guerre aux frais de l'Etat, aux petites Compagnies concurrentes et les ruiner. — Notre réponse est bien simple ; nous la justifierons quand nous parlerons des tarifs de chemin de fer : l'Etat ne doit pas tolérer les tarifs de détournement.

Après ces généralités, il conviendrait d'aborder séparément l'examen des différents travaux publics

qui requièrent généralement le concours de l'Etat : les ports, les canaux, les chemins de fer. Des ports et des canaux nous ne dirons qu'un mot, pour concentrer notre étude sur la grave question qui préoccupe aujourd'hui, à si juste titre, tous les esprits, la question des chemins de fer.

Section I.

PORTS MARITIMES.

Les ports maritimes mettent le pays en communication avec le reste du monde. Cela suffit à en démontrer l'utilité, la nécessité commune. Ils profitent à tous dans une proportion indèterminable ; mais ils profitent plus particulièrement à la marine et au commerce local. Le principe, chez nous, est la gratuité des ports ; on veut par là favoriser le commerce international, et on le favorise en effet ; voilà ce qu'on voit ; mais ce qu'on ne voit pas, c'est que ces frais retombent de tout leur poids sur le contribuable, sur le commerce et sur l'industrie nationale, que l'on risque (par ce moyen et par tant d'autres) de mettre hors d'état de soutenir la concurrence avec la production étrangère, à laquelle on octroie gratuitement, ou à peu près, l'usage de ports qui ont coûté fort cher. Que dit la justice? Que ce service, comme tout autre, doit être payé par ceux qui en profitent. Eh bien! Faites payer les frais du port par le navire et la marchandise qui y entrent. Le navire qui profite du port y contribuera infailliblement; car il sera bien obligé de garder pour lui une partie des droits de quai, de tonnage ou autres. Le commerce local, qui profite

du port, contribuera par une certaine diminution de ses profits. Tous ceux enfin qui profitent dans une mesure quelconque du commerce international contribueront dans la même mesure en payant la marchandise. Il faudrait toujours se bien persuader que l'Etat ne peut favoriser les uns qu'aux dépens des autres, développer telle branche d'industrie qu'au détriment de telle autre branche ! Nous avons une foi si inébranlable dans la parfaite harmonie du juste et de l'utile, que nous ne pouvons pas admettre qu'un arrangement aussi juste ne soit en même temps le meilleur et le plus propre à maintenir l'équilibre dans la production. N'est-ce pas ce qui se passe en Angleterre? Là, les ports et quais ont été construits généralement par des sociétés privées, des syndicats ou corporations constituées en personnes civiles en vertu de lois spéciales et de chartes très-anciennes, et qui se font payer de leurs frais par des droits locaux de diverse nature. « Ce grand système de « décentralisation, qui tient le gouvernement central « quitte de lourdes dépenses et d'importants devoirs, « pour en transporter la charge et la responsabilité « à des institutions particulières, riches et puissan- « tes, offre de sérieux avantages au point de vue de « l'initiative et de la vigilance dans la gestion des « intérêts locaux. Les résultats sont d'ailleurs là « pour en montrer l'efficacité (1). » On a craint qu'il n'y eût là une protection indirecte en faveur de la

(1) Rapport de M. Béhic au Conseil supérieur des voies de communication, au nom de la Commission des ports maritimes. (*Journal officiel*, 12 juillet 1878).

marine marchande anglaise. Une enquête a été faite par voie diplomatique, et il résulte des rapports concordants de nos consuls que, à part quelques faveurs accordées çà et là aux navires du port d'attache, le traitement est le même pour les navires anglais et pour les étrangers. Il reste cependant ceci : que nos armateurs paient chez nous leur part des frais de construction et d'entretien des ports par la patente et par les contributions de toute sorte ; qu'ils paient en Angleterre leur part des frais sous forme de droits de tonnage et de quais, et que les Anglais ne paient généralement rien chez nous (1). Ce n'est pas juste, ni politique, et nul n'aurait droit de se plaindre d'une stricte réciprocité.

Section II.

CANAUX ET RIVIÈRES.

La gratuité des ports se défend par de meilleures raisons que la gratuité des canaux ; celle-ci cependant vient d'être décrétée, en principe, par la loi du 19 février 1880, portant suppression immédiate des droits de navigation. C'est la seule question que nous nous proposons d'aborder touchant les canaux : elle est spéciale aux voies navigables, et elle est grave,

(1) Depuis que nous avons écrit ces lignes, sur la foi de nos orateurs de la tribune, il nous a été attesté par des capitaines que les droits payés dans les ports anglais n'étaient pas sensiblement différents des droits payés dans la plupart de nos ports français, notamment au Havre. S'il en est ainsi, notre observation est sans objet. Elle pourrait être produite pour les ports américains, où les droits sont, paraît-il, très-considérables. Il y aurait là, ce nous semble, une situation internationale à établir nettement par le Ministère des affaires étrangères.

plus encore peut-être au point de vue doctrinal qu'au point de vue pratique.

L'Etat a abandonné par là une recette de 4 à 5 millions ; c'est peu de chose dans nos budgets d'aujourd'hui ! Mais c'est au principe même que nous nous attaquons et à la tendance qu'il révèle.

La question a été longuement discutée au sein du Conseil supérieur des voies de communication (1), et ce Conseil a émis l'avis que « le principe d'une taxe « soit maintenu, *en exprimant le vœu que le taux « puisse en être abaissé quandles améliorations proje- « tées sur les voies navigables auront développé les « transports.* »

Distinguons d'abord deux choses qui paraissent avoir été confondues dans cette discussion : le péage et l'impôt. L'impôt est un mal nécessaire, qu'il faut supprimer s'il est mal assis, et dont on doit désirer, dans tous les cas, la réduction ; le péage est le prix du service rendu. La suppression ou la diminution de l'impôt est obtenue par une réduction dans les dépenses ; la suppression du péage implique que la dépense sera supportée par d'autres que ceux qui profitent du service. Il est clair qu'il n'y a aucune analogie entre ces deux choses.

Est-il vrai, comme on l'a prétendu dans le Conseil supérieur, comme des économistes l'ont enseigné, qu'il n'y ait aucune différence entre les routes de terre et les voies navigables, d'où il suivrait que la gratuité des unes impliquerait la gratuité des autres ? Nous tenons cette assimilation pour absolument

(1) Séances des 9, 11 mars 1878 (*Journal officiel*, 11 juillet 1878).

fausse. Il est certain d'abord que l'Etat a, sur les canaux, des frais d'une nature spéciale, qui n'ont pas d'analogie sur les routes : il paie des gardes, des éclusiers, etc. On a répondu : sur les routes, il paie des ingénieurs, des cantonniers ; la situation est la même. — Non ; et l'on a plus justement comparé les écluses au cheval de renfort sur la route de terre, dont on ne demanderait pas sans doute à l'Etat de faire les frais. Au reste, ce sont des considérations plus générales qui nous déterminent à repousser l'assimilation que l'on a voulu faire entre les routes et les canaux. Nous les avons indiquées déjà ; il faut les rappeler.

1° Les routes répondent souvent à un intérêt stratégique, toujours à un intérêt politique que nous avons montré, par conséquent à un intérêt commun au premier chef ; les canaux répondent à des intérêts exclusivement industriels et commerciaux. — 2° Les routes servent à tout le monde, sans exception ; les canaux ne sont utilisés que par certaines catégories de citoyens. On ne manque jamais d'invoquer l'intérêt général ; mais il ne faut pas confondre l'intérêt *général* avec l'intérêt *commun*. « Les canaux, disait M. Pouyer-« Quertier, rendent d'immenses services et économi-« sent les transports sur les routes, qui sont extrê-« mement dispendieux. » — On n'en doute pas ; mais à qui rendent-ils ces services, et au profit de qui économisent-ils les transports ? Est-il plus juste que les frais en soient payés par ceux qui ne se serviront jamais de cet instrument que par ceux qui en profitent ? Voilà toute la question. — 3° Les routes peu-

vent et doivent être ouvertes sur toutes les parties du territoire, en sorte que l'espèce de communisme qui résulte de l'établissement aux frais de l'Etat pourrait être toléré, à raison même de la réciprocité : tous paient pour chacun et chacun paie pour tous ; les canaux sont, par la nature même des choses, nécessairement localisés et affectés spécialement à l'usage de certaines parties du territoire. — 4° Le péage, sur les routes, est une entrave intolérable à la circulation et au mouvement économique, et la perception en serait extrêmement onéreuse ; on n'en peut pas dire autant du péage sur les voies navigables : lorsque ce péage est perçu, comme cela avait lieu depuis longtemps, au point de départ et au point d'arrivée, c'est-à-dire là où le bateau est nécessairement arrêté, soit pour le chargement, soit pour le déchargement, on ne saurait prétendre qu'il constitue une gêne sérieuse pour la circulation ; d'autre part, les frais de perception sont par là sensiblement réduits. Voici des chiffres (1) : Les droits de navigation ont, en 1876, produit 4.154.524 fr ; en 1877, 4.403.108 fr ; somme à laquelle il faut ajouter 70.000 fr. environ de droits de timbre. Les dépenses afférentes au personnel spécial de la navigation sont inférieures à 400.000 f. (399.194 f.), ce qui représente environ 9 1/2 % du produit réalisé. C'est considérable sans doute ; mais il ne faut pas oublier (la remarque est de l'administration elle-même qui a donné ces renseignements) que les personnes préposées à la

(1) Séance du Conseil supérieur du 11 mars 1878 (*Journal officiel*, 11 juillet 1878).

perception des droits de navigation étaient aussi chargées d'opérer d'autres perceptions, de dresser les statistiques, de surveiller la fraude, etc. Si bien que l'on peut affirmer que la part réellement afférente à la perception des droits de navigation était notablement inférieure à 9 %, et que probablement les frais de cette perception ne surpassaient pas la moyenne.

En résumé, on ne peut pas établir théoriquement d'assimilation entre les routes et les voies navigables ; en supprimant les droits de navigation, on a, selon nous, confondu deux choses essentiellement différentes : le péage et l'impôt, et on a fait un pas de plus dans une voie glissante et dangereuse, celle du socialisme, du communisme légal. Pratiquement, supprimer les droits de navigation, au moment même où on se propose de consacrer un milliard à l'amélioration des voies navigables et dans l'intérêt de la batellerie, c'est d'une opportunité douteuse.

Section III.

CHEMINS DE FER.

Voici la grosse question du jour. Question capitale, en effet, au point de vue politique, autant qu'au point de vue économique et financier. Comment cette question s'est-elle posée dans les termes où elle est aujourd'hui posée ? Par quels acheminements, par quelles voies secrètes a-t-on amené le problème au point où nous le prenons ? C'est ce que nous n'essaierons pas de retracer ici. Nous n'examinerons pas pourquoi et sur quelles bases l'Etat s'est mis à rache-

ter naguère certaines lignes de chemins de fer ; nous ne rechercherons pas à quelles conditions devrait s'opérer le rachat général, si, par impossible, nos pouvoirs publics se lançaient dans une telle aventure, vers laquelle certains d'entre eux ont une tendance qu'on ne cherche même plus à dissimuler, non plus que nous ne nous attacherons aux conséquences financières d'un pareil acte. Ce n'est pas une question de fait, ni de voies et moyens que nous entendons traiter ici ; nous voulons nous restreindre (le champ est encore assez vaste) à la question de principe, à la question de théorie. Et encore, sur ce terrain-là, après tout ce qui a été dit dans les divers sens par les personnes les plus compétentes, ingénieurs, économistes, hommes d'Etat, n'avons-nous pas d'autre prétention que de résumer et de mettre en regard les principaux arguments invoqués de part et d'autre, et d'en tirer la conclusion. Le problème des chemins de fer est complexe. Trois principales questions s'en dègagent, qu'il importe de traiter séparément, si l'on veut éviter la confusion : la question de l'établissement, celle de l'exploitation et celle des tarifs. Historiquement, la question de l'établissement viendrait la première ; nous préférons aborder immédiatement la question de l'exploitation ; car, à notre avis, l'autre lui est, en un certain sens, subordonnée. L'Etat, sans doute, peut construire et ne pas exploiter ; il peut encore exploiter des lignes construites par d'autres, en exerçant la faculté de rachat inhérente à toute concession ; mais on ne conçoit guère, si le principe de l'exploitation directe est admis, que l'Etat concède la

construction à l'industrie privée pour se réduire à exploiter la propriété d'autrui. Il y a, de cet état de choses, quelques exemples ; mais c'est accidentel et anormal. La question de l'exploitation est, sans contredit, la question dominante de la matière.

§ 1.

EXPLOITATION.

L'Europe a 140,000 kilomètres de chemins de fer. Les 5/6 environ sont exploités par l'industrie privée ; le dernier sixième est exploité par l'Etat, savoir : en Belgique, 2,300 kil. ; en Allemagne, 17,000 kil. ; en Austro-Hongrie, 2,274 kil., sans parler de l'essai fait en France, depuis 1878, par suite du rachat de quelques compagnies secondaires en détresse. L'industrie privée a donc, en cette matière, non-seulement chez nous, mais dans le monde entier, ce que l'on appelle, en droit, la *possession d'état*. Quelles raisons y a-t-il de lui enlever cette possession, pour la donner à l'Etat ? Il y a, dans cette question, les considérations économiques et les considérations politiques. Voyons d'abord les raisons d'ordre économique.

Le grand argument des partisans du rachat et des chemins de fer d'Etat, c'est que « il faut que l'Etat soit maître des tarifs » ; mais nous réservons, pour l'aborder ensuite, la question des tarifs ; nous n'examinons maintenant que la question que voici : l'exploitation serait-elle meilleure dans les mains de l'Etat que dans les mains des Compagnies privées ?

On fait généralement, contre l'Etat, un argument, grave sans doute et qui mérite d'être reproduit, mais qui n'est pourtant pas sans réplique. On dit : La France possède actuellement 23.000 kilomètres de voies ferrées ; comment songer à réunir tout cela en un seul réseau ? On trouve généralement que les grandes Compagnies ont un réseau trop étendu, et l'on veut réunir dans la même main ces six colossales unités, avec les 16 ou 18.000 kilomètres que l'on doit construire en dix ans ! Mais, nulle part n'existe un réseau de 23.000 kilomètres ! L'Allemagne même, qui possède le réseau d'Etat le plus étendu, n'en approche pas ! — Quelle que soit la force de cet argument, nous sommes obligé de reconnaître qu'il signale une erreur d'organisation, un excès de bureaucratie, vers lequel, il faut bien l'avouer, il n'y a chez nous que trop de tendance, plutôt qu'un vice essentiel et irremédiable de l'exploitation par l'Etat. Une sage décentralisation peut remédier à ce danger. Une récente discussion au Landtag prussien nous fait voir une organisation assez analogue à celle des Compagnies privées : le réseau de l'Etat est divisé en directions provinciales ; chaque directeur provincial est investi de pouvoirs très-étendus ; l'unité est établie par un office général et un Conseil supérieur des chemins de fer, dans lequel siégent des représentants des différents services publics intéressés à l'exploitation ; aux directions provinciales sont adjoints des Conseils composés d'industriels et de commerçants, qui font l'office des Conseils d'administration des Compagnies. C'est en ce sens qu'un des délégués de la Compagnie

d'Orléans, M. Didion, envisageant l'éventualité du rachat par l'Etat, disait dans l'enquête ouverte devant le sénat, en 1878 : « Il faudrait alors créer, dans « le sein de l'administration publique, une nouvelle « division, une direction des chemins de fer, en lui « donnant des moyens d'action suffisants pour qu'elle « pût assurer une bonne distribution du travail, et « proportionner les moyens d'administration à l'éten- « due du réseau. » Mais il faut convenir que cette sage décentralisation est absolument contraire à toutes les idées reçues chez nous ; et que, si théoriquement ce premier argument n'est pas sans réponse, il conserve pratiquement une gravité exceptionnelle. Faisant abstraction de l'étendue du réseau et de l'organisation générale des services, comparons l'exploitation par l'Etat à l'exploitation par les Compagnies. Sans nous attarder sur les faits, nous ne pouvons cependant nous empêcher de rappeler que (même en négligeant les résultats financiers de l'exploitation entreprise par l'Etat depuis deux ans, résultats qui ne seraient certes pas en faveur de l'exploitation directe, mais sur lesquels nous convenons qu'on ne peut pas, eu égard aux circonstances, baser un jugement définitif) les essais de l'exploitation par l'Etat en France de 1849 à 1852 (lignes de Chartres et de Paris à Lyon) n'ont pas été heureux, et l'un des directeurs d'une de nos grandes Compagnies n'a pas eu de peine à en dresser un accablant dossier contre l'Etat (1). Mais, dit-on, de ce qu'on a commis des fautes impardonnables lors des premiers essais, ré-

(1) *Revue des Deux-Mondes*, 15 mars 1878.

sulte-il que la preuve soit faite contre le système? — Non; mais un prétendant qui a été si malheureux doit prouver deux fois son bon droit, et c'est folie que de recommencer, sans y être contraint, une expérience qui a si mal réussi.

Que dit la théorie ? Elle dit, si nous ne nous trompons, que l'exploitation par l'Etat doit offrir au public moins de facilités, moins de sécurité, moins d'agrément que l'exploitation privée, et que, de plus, elle doit être plus coûteuse. Il y a de tout cela une raison, mais elle est décisive. L'intérêt personnel anime les compagnies privées et fait défaut aux agents de l'Etat.

L'exploitation de l'Etat doit offrir au public moins de facilités. Tandis que l'industrie privée recherche naturellement toutes les combinaisons qui doivent faciliter les transports et augmenter le trafic, l'agent de l'Etat, qui n'a aucun intérêt au développement du trafic, qui a, au contraire, intérêt à ne pas étendre sa responsabilité, qui a tout au plus intérêt à faire ponctuellement le service réglementairement organisé, non-seulement ne s'ingéniera pas à procurer des facilités au public, mais se montrera ouvertement rebelle à celles qui ne rentreront pas dans sa consigne. L'exploitation sera, par nature, routinière (1) ; elle ne sera peut-être pas fermée à tout progrès ; mais le pro-

(1) La plupart des grandes Compagnies de Chemins de fer français, celle du Nord, celle de Lyon-Méditerranée notamment, ont presque complétement transformé leurs rails de fer en rails d'acier. L'Etat belge est beaucoup plus arriéré pour les lignes qu'il exploite. De petites Compagnies, comme la Compagnie royale des Chemins de fer portugais, sont beaucoup plus expéditives que l'Etat belge, qui sera probablement un des derniers exploitants de l'Europe à avoir transformé ses rails (*Economiste français*, 30 octobre 1880).

grès ne pourra venir que d'en haut, et sous forme de décret. Et puis, le progrés dans l'exploitation matérielle n'est pas précisément la bonne volonté qui s'offre au public et cherche avec lui les moyens de le satisfaire. Or, c'est cette qualité, essentielle pour un service aussi varié et aussi complexe, qui fera toujours défaut au fonctionnaire. Celui-ci n'a aucun intérêt à multiplier les relations avec le public, et les difficultés qui peuvent en résulter, et M. Jacqmin faisait une observation pleine de justesse, quand il disait que, pour s'y soustraire, les directions d'Etat s'efforcent de limiter l'exploitation, au moins en ce qui concerne le trafic des marchandises, à la traction des trains : tout individu qui ne peut leur remettre au moins 5,000 kil. de marchandises à la fois doit, ou payer d'énormes surtaxes, ou s'adresser à des intermédiaires onéreux. En somme, il est évident que l'Etat ne se pliera pas aux nécessités commerciales avec la même flexibilité que l'industrie privée.

L'exploitation par l'Etat offrira au public moins de sécurité. Oh ! il ne s'agit pas là de la sécurité matérielle, du bon ordre de la voie ; en tout état de cause, l'Etat a le droit et le devoir d'y veiller, et ce point de vue est étranger à la question. Nous voulons parler de la sécurité qui résulte de la responsabilité de la partie avec laquelle on contracte. Aujourd'hui, les particuliers traitent d'égal à égal avec les compagnies, et si des difficultés s'élèvent, ils sont sûrs de trouver une impartiale justice. Quelquefois même, nous avons ouï dire que les compagnies étaient assez maltraitées ; c'est un tort ; mais, au moins, c'est pour le public une sécu-

rité absolue. Croyez-vous qu'il en sera de même quand les particuliers trouveront devant eux l'Etat? Observez d'abord que, dans tous les services qu'il entreprend, l'Etat restreint, autant que faire se peut, sa responsabilité ; le service postal en est une preuve, et il est évident que l'Etat ferait de même dans le service des chemins de fer. Il est assez dans sa nature de se croire infaillible, et l'infaillibilité dispense de la responsabilité. Ce n'est pas tout : qui ose s'attaquer à l'Etat ? qui ne sait, ou du moins qui ne croit que, pour triompher de l'Etat, il faut avoir cent fois raison? Et remarquez que la persuasion dans laquelle est le public à cet égard équivaut, comme résultat, à la certitude. Le public souffrira plutôt, que d'entamer une lutte qu'il considère comme inégale. Il y a quelque temps, un procès m'était fait par l'administration des postes : le procès n'avait aucun sens ; si je parle ainsi, ce n'est pas d'après mes propres lumières, c'est d'après l'avis formel d'agents de l'Etat, d'agents de la même administration, qui m'engageaient eux-mêmes à la résistance ; j'ai réclamé près de l'administration supérieure, qui a naturellement donné raison à son subordonné ; que pouvais-je faire ? On m'offrait une transaction, et je réfléchis qu'il m'en coûterait beaucoup plus cher, sans compter les ennuis, de faire reconnaître mon bon droit, que de payer le chiffre de la transaction, qu'on n'obtient jamais de dommages-intérêts contre l'Etat, réputé impeccable : je payai. Avec un adversaire de cette taille, je suis d'avis, et beaucoup penseront comme moi, que ce qu'il y a de mieux à faire, c'est de s'incliner. Je ne sais si l'on a

bien réfléchi à l'objection que je signale ici ; je la tiens pour capitale, et elle suffirait, à mon avis, à condamner d'une manière absolue l'exploitation par l'Etat.

J'attache encore une importance particulière à la considération que voici : l'exploitation par l'Etat sera beaucoup moins agréable pour le public que l'exploitation privée. J'ai signalé déjà, d'une manière générale, ce vice des administrations publiques et du fonctionnarisme. Il est saillant, et nul ne pourrait le contester. Il a été fort bien décrit par M. Leplay, disant des agents de la bureaucratie européenne : « Ceux-ci, « intervertissant les rôles, se persuadent aisément « que le public, obligé de les rechercher, leur doit « obéissance et respect. Ils ne lui permettent pas d'être « pressé ou exigeant, et ils se plaisent, pour peu qu'il « insiste, à lui faire sentir sa dépendance. Ces dispo- « sitions s'aggravent et prennent un caractère ridi- « cule et odieux, lorsqu'on descend aux derniers « degrés de la hiérarchie administrative ; elles devien- « nent intolérables à ces niveaux inférieurs, où l'es- « prit de tyrannie n'a plus pour contre-poids les « habitudes d'une éducation libérale. » Certes, l'observation est prise sur le fait, et il n'est personne de nous qui n'en ait reconnu cent fois l'exactitude. Et qu'on ne s'y trompe pas : ce défaut, déjà assez insupportable dans les administrations avec lesquelles on est en rapport de temps à autre, devient un vice fondamental dans un service qui met le public en contact journalier et nécessaire avec les agents du dernier degré de la hiérarchie.

L'exploitation de l'Etat, enfin, sera plus coûteuse

que l'exploitation privée. — Peu importe, dit-on ; « il « ne faut pas demander aux chemins de fer quel « revenu ils produisent, mais quels services ils ren- « dent. » — Il importe beaucoup ! Et quand on viendra nous dire qu'on veut que l'Etat soit maître des chemins de fer pour abaisser les tarifs, nous aurons le droit de demander s'il n'y a pas contradiction entre ces deux idées : une exploitation plus onéreuse et un abaissement des tarifs ! Or, la comparaison a été faite partout entre l'exploitation par l'Etat et l'exploitation par les Compagnies, et partout elle a été au désavantage de l'Etat : en Belgique, le coefficient d'exploitation, le rapport de la dépense à la recette, est de 67 % pour l'Etat, et seulement de 56.49 % pour les Compagnies ; en Autriche, 69 % pour l'Etat, et 63 % pour les Compagnies ; en Allemagne, 62.33 % pour l'Etat, et 51.95 % pour les Compagnies ; en Prusse, 75.53 % pour l'Etat, et 66.40 % pour les Compagnies ; en Suède, 70 % pour l'Etat, et 60.03 % pour les Compagnies (1). En 1852, le gouvernement belge a racheté les lignes du Grand-Luxembourg, et le coefficient d'exploitation, qui était, sous les Compagnies, de 54 %, est aussitôt monté, en 1853, à 75 %. On peut dire, sans même faire le procès à l'administration des chemins de fer d'Etat qui fonctionne chez nous depuis deux ans, que, sur ce point, la preuve

(1) La Suisse seule ferait exception à cette règle universelle ; le coefficient d'exploitation y serait de 45.5 % pour l'Etat, et de 53.3 % pour les Compagnies (M. Cauwès, t. II, p. 466) ; mais en présence de chiffres pris chez toutes les nations et qui paraissent si décisifs, nous ne pouvons nous empêcher de croire ou qu'il y a erreur, ou que cette anomalie s'explique par des causes spéciales et locales.

est faite, et qu'elle est décisive, et telle qu'elle nous dispense de revenir sur les raisons théoriques qui, à défaut d'expérience pratique, nous eussent conduit à la même conclusion. Quelles sont donc (abstraction faite des tarifs, une question que nous réservons) les raisons que l'on peut faire valoir, au point de vue commercial et économique, en faveur de l'exploitation par l'Etat ? Voici un important document officiel, qui a eu la prétention de démontrer au Landtag prussien la nécessité des chemins de fer d'Etat ; c'est un long plaidoyer de 200 pages. Eh bien ! dans ce projet de loi, si nous cherchons les raisons commerciales et économiques sérieuses, en vérité, nous ne trouvons rien ! Il s'agit, nous dit-il, d'atteindre un double but : 1° l'unité de direction et d'exploitation dans les limites de chaque État ; 2° la protection directe par l'Etat des intérêts publics en jeu, lesquels ne peuvent pas attendre les mêmes soins et la même sécurité des Compagnies, préoccupées avant tout de leur profit particulier.

L'unité de direction et d'exploitation : ces mots sonnent bien à l'oreille, surtout en Prusse. Cependant, quelle est l'idée, quel est l'avantage appréciable qui se cache sous cette formule pompeuse ? Nous ne l'apercevons pas. Il faut que les transbordements d'un réseau sur l'autre soient faciles ; il faut, autant que possible, que le public ne s'aperçoive pas qu'il change d'administration ; il faut qu'il n'en soit pas incommodé, voilà tout. Cela est possible, et la régularisation, l'unification des tarifs n'a pas pour condition essentielle, nous le verrons, l'exploitation par

l'Etat ; un peu de bonne volonté de la part des Compagnies, un peu de fermeté de la part de l'Etat y suffira. Mais, cela écarté, mieux vaut, à notre avis, la diversité dans le progrès, que l'unité dans la routine ! On veut encore que l'Etat soit mis à même de protéger directement les grands intérêts économiques (agriculture, industrie et commerce). Comment? « Pour « protéger les grands intérêts économiques, l'Etat « conclura des traités internationaux sur la corres- « pondance des trains ; il portera son attention sur « l'organisation de l'exploitation à l'intérieur, sur la « mise en bon état et sur le bon entretien du maté- « riel, et plus particulièrement sur le tarif. » — Négligeons pour un instant le tarif; que reste-t-il? Les Compagnies privées concluront tout aussi facilement (mieux peut-être, si les gouvernements ne sont pas d'accord) des traités pour la correspondance des trains (1); nous en avons chez nous la preuve. L'organisation de l'exploitation à l'intérieur, nous savons sous quel régime elle sera la meilleure. La mise en bon état et le bon entretien du matériel, pourquoi seraient-ils négligés par les Compagnies ? Est-il d'usage que l'ouvrier libre ait moins de soin de ses outils que le fonctionnaire public de ceux que l'Etat

(1) Nous avons dit, au contraire, dans une précédente partie, que l'Etat était mieux que tout autre à même de conclure des traités internationaux pour les relations postales. Il n'y a pas là contradiction : d'une part, le service postal est partout aux mains de l'Etat, et il est plus facile à l'Etat qu'à des particuliers de traiter avec un autre Etat ; d'autre part, ces traités postaux doivent être conclus avec tous les pays du monde, les plus éloignés comme les plus rapprochés ; ils exigent l'intervention de la diplomatie ; les traités relatifs au service des chemins de fer ne mettent en rapport que des intérêts qui se touchent et qui peuvent facilement s'entendre.

lui fournit? L'Etat d'ailleurs a le droit d'y veiller pour la sécurité publique. Voici toutefois, avant de passer aux raisons d'ordre politique, un argument d'analogie qui mérite examen. L'Etat exploite le service postal dans tous les pays civilisés, et l'exploite généralement à la satisfaction de tous; pourquoi n'exploiterait-il pas aussi bien les chemins de fer? « Parce « que, répond M. Leroy-Beaulieu (1), le service des « chemins de fer est très-compliqué, plein de détails « minutieux; celui des postes est très-simple et peut « être dirigé par des instructions générales. » Mais voici, au contraire, M. Courcelle-Seneuil (2) qui nous affirme que « le transport des dépêches est un service « infiniment plus chargé de détails que la construc- « tion et l'exploitation d'un chemin de fer. » De quel côté est la vérité? Evidemment du côté de M. Leroy-Beaulieu! Les opérations de la poste, si étendues qu'on les suppose, sont des opérations simples et, pour ainsi dire, mécaniques : prendre des lettres dans une boîte, les timbrer, les distribuer, et cela sous une taxe uniforme, inflexible, déterminée par l'Etat pour tout le pays, et sous des règles qui ne varient pas, est-ce que cela peut être comparé aux combinaisons multiples et variées de l'exploitation d'un chemin de fer, dont le service doit se plier, de même que les tarifs, à toutes les exigences du commerce et de l'industrie? La poste ne transporte que les lettres et papiers; les chemins de fer transportent tout le reste, hommes et choses; la raison dit que ce dernier ser-

(1) *Traité de la Science des Finances*, 2e édition, I, p. 534.
(2) *Traité d'Economie politique*, II, p. 312.

vice doit être infiniment plus compliqué que le premier, et qu'autant il est facile d'assujettir celui-ci à des règles simples et à des instructions générales, autant cela est impossible pour celui-là. Il y a d'ailleurs une autre raison, qu'on semble avoir négligée, et qui, selon nous, ôte toute valeur à l'argument d'analogie que nous examinons. Les agents des postes ne sont, pour ainsi dire, jamais en contact avec le public ; les agents des chemins de fer y sont perpétuellement ; or, presque tous les inconvénients que nous avons signalés dans les administrations publiques naissent précisément du contact des fonctionnaires avec le public.

Jusqu'ici, nous nous sommes placés exclusivement au point de vue économique ; mais il y a, en cette matière, des considérations politiques d'une gravité extrême. On a invoqué, pour le régime des chemins de fer d'Etat, des nécessités stratégiques. Cet argument a été reproduit avec une insistance particulière en Prusse. M. de Bismark est un habile homme ! On trouve cet argument dans le projet ministériel dont nous parlions tout à l'heure ; on le trouve dans la bouche de M. de Moltke à la chambre des seigneurs de Prusse : « On a parlé de l'effet que produira sur la « situation militaire le rachat des chemins de fer par « l'Etat. La chose est simple. Il est évident que la pos- « session des lignes ferrées les plus importantes par « l'Etat est tout à fait désirable dans l'intérêt mili- « taire. Les chemins de fer sont de notre temps un « instrument de guerre des plus importants, et un « transport rapide est une affaire des plus sérieuses.

« Il tombe sous le sens que les choses seront gran-
« dement simplifiées, quand nous aurons à l'avenir
« affaire à une administration unique.» — Cet argu-
ment ne serait pas de mise chez nous, et il faudrait
avoir la mémoire courte pour le produire. Nous n'y
voulons répondre que par ce souvenir ému que retra-
çait naguère, devant la Société d'économie politique,
un ingénieur bien connu, M. de Labry : « Dans les
« deux tristes années 1870 et 1871, s'effondraient
« toutes les parties et tous les organes du gouverne-
« ment central : dynastie, sénat et chambre des
« députés, administration départementale, armée.
« Au contraire, on a vu la Banque de France main-
« tenir ses billets au cours de l'or, et les grandes
« compagnies de chemins de fer exploiter leur réseau
« jusque sous le feu de l'ennemi, sauver leurs loco-
« motives, tandis que l'Allemand cueillait nos parcs
« d'artillerie ; ravitailler une ville de deux millions
« d'âmes avec autant d'ordre que de promptitude,
« tandis que, dans la France découpée en tronçons
« par des troupes étrangères, le gouvernement était
« anéanti. Que fussent devenues, dans notre pays, les
« finances et les transports, si la Banque de France
« et les chemins de fer n'eussent été que des parties
« de l'administration centrale, affolées et désorgani-
« sées, comme les préfectures et comme l'armée ? »
Et l'éminent ingénieur tirait de là cette sage conclu-
sion : « Ne détruisons donc pas, dans le corps de
« notre patrie, ces ganglions énergiques et persévé-
« rants, capables de lui rendre une vie florissante, à
« à l'instant même où il parait mourant. » Ah ! si une

ligne stratégique qui n'existe pas est réputée nécessaire, il appartient à l'Etat de la faire, voire même de l'exploiter. Mais quand la ligne existe, quand une grande compagnie l'exploite, c'est une bien mauvaise raison, chez nous du moins, que de faire appel à l'intérêt de la défense nationale. Les avocats des mauvaises causes ne manquent jamais de s'adresser à la fibre patriotique !

Il y a, au contraire, pour repousser la théorie des chemins de fer d'Etat, des considérations politiques d'un grand poids, et tels que les défenseurs sérieux et sincères de cette théorie ne peuvent pas les méconnaître, mais qu'ils s'attachent seulement à en atténuer la portée.

« Il ne pouvait convenir à l'aristocratie anglaise, « disait M. Michel Chevalier dans une de ses admi- « rables leçons, que le pouvoir royal ait des attribu- « tions étendues et des moyens d'influence et d'action « semblables à ce qui résulte de l'exécution et de la « possession des voies de communication. » Ce n'est pas seulement à l'aristocratie anglaise, c'est à tout peuple libre que cela ne conviendra jamais. Lord Derby, dans un discours prononcé à la Société des Arts, faisait observer combien il serait dangereux de fournir aux partis politiques qui se succèdent au pouvoir les moyens d'accroître leur influence par la distribution de milliers d'emplois. Est-ce faiblesse de notre esprit? Ce danger nous apparaît si grave, que nous ne comprenons pas qu'un seul esprit vraiment libéral ait pu se laisser séduire par la théorie des chemins de fer d'Etat. Que M. de Bismark poursuive ce plan

avec la ténacité qui le caractérise ; qu'il cherche, par ce grand moyen, à caporaliser de plus en plus son empire et à prussifier l'Allemagne, il est dans son rôle ; mais cela même ne devrait-il pas être un signe de ralliement pour tous les esprits soucieux de la liberté individuelle? Quoi ! vous n'êtes pas effrayés à la pensée de mettre à la dévotion du Pouvoir 200.000 hommes de plus? demain peut-être 300.000? Quoi ! le fonctionnarisme ne sépanouit pas assez à l'aise chez nous, et il faut lui donner une semblable recrue? Quoi ! la politique ne nous envahit pas assez encore, et il faut qu'elle entre dans cet immense laboratoire et risque à tous moments d'en bouleverser l'économie et d'en désorganiser les services ! Que répond-on à ces raisons si palpables et si pressantes? On oppose des raisons qui, il faut bien le dire, ou ne supportent pas en elles-mêmes un examen sérieux, ou supposent la méconnaissance absolue des faits qui nous entourent et qui frappent tous les yeux : « Etre le fonction-« naire d'un suzerain féodal, comme les grandes Com-« pagnies, nous dit M. Allain-Targé, ou bien être « l'agent de l'Etat, n'est-ce pas, au fond, la même « chose? » — Quoi ! Est-ce que c'est la même inspiration? Est-ce que c'est le même esprit? Est-ce que c'est la même consigne officielle? Est-ce que c'est le même accroissement de puissance pour le Pouvoir? C'est si peu la même chose, que c'est tout le contraire ! Et M. Krantz, se plaçant à un point de vue qui nous semble fort exagéré, signalait le danger « de « puissantes Compagnies qui, disposant d'un per-« sonnel nombreux, de capitaux considérables, diri-

« gées et administrées par des hommes d'un rare « mérite, servies par les journaux, dont elles peu- « vent convenablement rémunérer l'influence, consti- « tuent en réalité un pouvoir très-fort. » Il allait même jusqu'à dire « un Etat dans l'Etat ». L'Etat aura toujours le moyen de réduire cette puissance à l'obéissance, tandis que, quand il l'aura accaparée lui-même, elle pèsera sans contre-poids sur la liberté publique.

On a dit encore (1) que « nos mœurs politiques « nous défendent suffisamment contre le danger que « signalait lord Derby. » — Grand Dieu ! quand ce danger a-t-il été plus menaçant? Comment ! vous n'entendez pas le ministre de la guerre déclarer à la tribune que ses révocations sont inspirées par une pensée politique, et que le commandement ne peut pas être maintenu à des hommes qui ne sont pas sincèrement dévoués aux institutions républicaines? Vous n'entendez pas le ministre des finances déclarer à la tribune voisine qu'il exigera de tous ses subordonnés, non pas seulement une attitude correcte, mais le dévouement qui part du cœur? Il est clair cependant que la couleur politique est aussi indifférente pour faire un bon percepteur ou un bon receveur des contributions, que pour faire un bon directeur ou un bon employé de chemins de fer! Et, si nous voulions parcourir toutes les autres administrations publiques, quelle est donc celle, si étrangère qu'elle paraisse à la politique, qui est demeurée à l'abri de l'*épuration?* Nous ne critiquons pas, nous ne

(1) M. Cauwès, *Précis d'Economie politique*, II, p. 469.

sommes pas ici pour faire des théories gouvernementales ; nous constatons un fait indéniable : la politique a envahi tous les domaines qui dépendent de l'Etat ; et vous croyez qu'elle n'entrerait pas dans l'administration des chemins de fer ?

On nous accusera peut-être de nous être longtemps attardé sur ce terrain ; voici notre excuse : Quand bien même il nous serait démontré que l'exploitation par l'Etat serait économiquement avantageuse aussi clairement qu'il nous apparait qu'elle serait mauvaise, nous n'hésiterions pas à la repousser au point de vue politique et au nom de la liberté individuelle.

La possession des chemins de fer par l'Etat n'implique pas nécessairement l'exploitation par l'Etat ; il y a un troisième système dont nous devons dire un mot, l'exploitation par la Compagnie fermière, une simple entreprise de transports, qui perçoit une indemnité pour la traction proprement dite. Il y a plusieurs types de Compagnies fermières. Ce système a été appliqué en Hollande. Là, les Compagnies fermières se chargent de l'exploitation, en fournissant le matériel roulant ; elles reçoivent de l'Etat la voie toute faite ; ce sont des entreprises de roulage, ayant le choix du personnel, fixant le service général, le nombre, la composition des trains et réglant les tarifs, sauf le droit que se réserve l'Etat de les abaisser ; ce droit, toutefois, n'est pas absolu ; car la Compagnie peut réclamer une indemnité pour le préjudice que lui causerait la réduction des taxes, à moins que les dividendes ne dépassent 8 %. La Compagnie exploite comme une Compagnie concessionnaire ; mais, au-

dessus d'un certain produit kilométrique, elle partage les bénéfices avec l'Etat dans une proportion déterminée. Le bail est de cinquante ans. Cet arrangement est généralement critiqué. L'Etat, dans ce mode d'exploitation, a toutes les chances de perte et n'a presque aucune chance de gain ; le bénéfice de l'Etat, en effet, ne commençant que quand celui des Compagnies est assuré, est fort précaire, puisqu'il dépend d'un accroissement de recettes auquel la Compagnie n'a presque rien à gagner. D'autre part, les Compagnies n'ont pas, pour les engager à améliorer l'exploitation, de façon à développer le trafic, le puissant stimulant de l'intérêt personnel.

M. Sella avait proposé pour l'Italie, en 1876, un autre système : l'Etat fournissait, non-seulement la voie, mais le matériel roulant ; il se réservait le droit de décider souverainement des tarifs et du nombre et des heures de départ des trains ; il se bornait à déléguer à des entrepreneurs particuliers la direction du matériel, de la traction et l'entretien de la voie ; la situation de ces entrepreneurs était réglée à tant par tonne et par kilomètre ; l'Etat prenait pour lui les recettes. Dans ce système, le bail peut être de plus courte durée : M. Sella proposait vingt ans. L'Angleterre a racheté les chemins de fer des Indes et les a donnés à une Compagnie fermière, sous son contrôle absolu, avec un cinquième des bénéfices.

Signalons encore un autre type de Compagnies fermières, proposé par MM. Finet et Chérot, dans la *Réforme des chemins de fer :* la Compagnie, propriétaire du matériel roulant, serait couverte de ses dépenses

d'exploitation, d'abord par le prélèvement d'une somme fixe garantie, puis par un tantième sur la recette brute, qui l'intéresserait au développement du trafic. L'Etat fixerait seul les tarifs et réglerait la circulation. Mais, comme on l'a très-bien remarqué, le droit de l'un des contractants de réduire la recette et de diminuer à son gré le produit net rend fort précaire l'attribution d'un tantième à la Compagnie fermière. Il est douteux qu'un semblable arrangement fût accepté par les Compagnies.

Nous avons exposé, plutôt que discuté, ce système d'exploitation par les Compagnies fermières. Nous comprenons encore, quoique nous le désapprouvions absolument, le système de l'exploitation par l'Etat ; c'est une idée. Mais, racheter tous les chemins de fer français, uniquement pour les enlever aux Compagnies qui les exploitent, et les livrer à d'autres, alors que l'Etat possède sur les Compagnies actuelles des moyens d'action très-suffisants, c'est une opération qu'il ne nous est pas donné de comprendre ! Il sera temps de penser au système bâtard des Compagnies fermières, quand, grâce au système français des concessions temporaires, l'Etat sera entré, par l'expiration des concessions, en possession de toutes les voies ferrées. Et puisque nous avons parlé de ce système, nous ne craindrons pas de dire qu'à notre avis, il est mauvais. Oh ! M. Michel Chevalier a été trop loin, quand il a dit (1) : « Par les concessions « temporaires, la confiscation renaît, en quelque « sorte, sous une forme adoucie et voilée; elle permet

(1) T. II, 8e Leçon, p. 179.

« à ceux qu'elle doit dépouiller de jouir pendant un « certain laps de temps du fruit de leurs efforts ; « elle veut bien leur fixer à l'avance le jour où elle « frappera à leur porte ; mais elle n'a rien perdu de « son caractère distinctif, l'absorption, sans indem- « nité, de la propriété particulière. » — Non ; c'est la loi du contrat ! Ce n'est pas sur le terrain juridique, c'est sur le terrain économique que ces arrangements prêtent à la critique. On veut (et on a bien raison) le bon marché des transports, et on oblige les entrepreneurs de transports à faire payer au public, dans un nombre d'années limité, l'amortissement d'un capital énorme ! On se préoccupe de l'intérêt public, et on suit un système qui doit naturellement pousser les concessionnaires, à une période déterminée, à tirer la quintessence de leur concession sous forme de recettes, sans souci de l'avenir et de l'intérêt public ! Le régime des concessions temporaires est, dans l'histoire des Travaux publics, une innovation due à la France ; mais c'est une innovation malheureuse.

§ II.

TARIFS.

« Soyons maîtres de nos tarifs ! » Voilà le cri de ralliement des partisans de la révolution qu'on prêche depuis quelque temps. Pourquoi ? En analysant les différentes raisons que l'on fait valoir en faveur de la réforme, nous avons reconnu qu'on peut les diviser en deux groupes : les raisons socialistes et les griefs contre les Compagnies.

Ecoutons d'abord les raisons que nous appelons socialistes : « Maître des chemins de fer, disait naguère « M. Lecesne à la tribune des députés, l'Etat serait « maître des tarifs, et alors maître des courants com- « merciaux. Au moyen d'un abaissement de tarif de « 2, 3 ou 4 centimes par tonne kilométrique, les « Etats maîtres de leurs tarifs peuvent déplacer un « courant commercial, l'arracher à un rival et le faire « dériver dans un autre sens, sauf à compenser cette « baisse locale par une hausse d'un millime sur la « généralité. » Voilà une première raison.

En voici une seconde qui a grand crédit : il faut des transports à bon marché, il faut abaisser les tarifs. — Mais l'exploitation par l'Etat est notoirement plus coûteuse que l'exploitation des Compagnies. — Ah ! oui ; mais l'Etat et les Compagnies ne calculent pas de la même manière ! Ecoutez Proudhon : « Tandis qu'un entrepreneur de transports, ou pour « mieux dire une Compagnie concessionnaire chargée « de la construction, offrant ses services à ceux qui « en ont besoin, est obligée, à peine de se creuser un « déficit où elle finirait par s'engloutir, de compter « dans son prix de revient tant pour l'intérêt de ses « capitaux, tant pour l'entretien et l'amortissement « de son matériel, un Etat qui, après avoir dépensé « en travaux d'utilité publique 20 ou 30 milliards, « voudrait en faire payer la rente aux particuliers, « n'aboutirait qu'à appauvrir la nation et à arrêter, « par des taxes prohibitives, tout commerce, toute « industrie. » On a repris cette idée et on l'a répétée sur tous les tons ; les Compagnies ne peuvent avoir qu'un

but, leur profit particulier ; qu'un objectif, les gros dividendes ; elles sont insensibles aux grands intérêts généraux ; le voulussent-elles, elles ne peuvent renoncer au péage, qui représente l'amortissement de leurs capitaux. L'Etat, au contraire, prendra en mains la tutelle des intérêts généraux de la société ; il ne se préoccupera pas des bénéfices à réaliser, mais du bon marché des transports ; au besoin, il renoncera au *péage*, pour modérer la taxe, et le profit indirect qu'il retirera du développement des transactions et de la plus-value des impôts qui en sera la conséquence compensera cette perte. Voilà d'étranges raisonnements ! « Il est, remarquait-on naguère (1) avec grande « justesse, dans la vie des nations, comme dans celle « des hommes, certains moments où une sorte de « fièvre vient obscurcir la notion du vrai et du faux. « Nous sommes dans une de ces périodes pour tout « ce qui touche aux questions économiques.... Con- « sidérer la fixation des tarifs comme un droit réga- « lien, donner à l'Etat, à la communauté le droit de « régler les prix des transports, est certes une des « formes les plus curieuses et les plus nouvelles du « communisme ; car, il ne faut pas s'y tromper, les « chemins de fer ne peuvent rester isolés dans cette « réglementation à outrance, et tous les transports « par eau aussi bien que sur routes devront passer « par ce lit de Procuste. »

Il importe de s'arrêter sur cette idée, qui nous paraît aussi étrange qu'elle paraît simple à ceux qui la mettent en avant. Ce que l'on veut, ce n'est pas

(1) M. Brière, *Revue des Deux-Mondes*, 1er avril 1880.

confier à l'Etat la gérance d'un service qu'il serait réputé gérer mieux que les particuliers. Non, ce n'est pas là le but que l'on poursuit; on ne conteste que faiblement que la gérance de l'Etat ne doive être commercialement inférieure, et on ne peut pas méconnaître qu'elle ne soit financièrement plus coûteuse. Ce que l'on veut, c'est constituer l'Etat l'arbitre des destinées commerciales du pays, le dispensateur des fortunes industrielles ! Les tarifs, qui sont le prix d'un service rendu, il les règlera à sa guise ! Veut-il attirer de ce côté un courant commercial, qui ne va pas à son idée ? Il abaissera sur cette ligne les tarifs de 2, 3 ou 4 centimes, de la quotité qui sera nécessaire enfin, et il sera obéi ! — Mais voilà une grosse perte pour le trésor ! — Qu'à cela ne tienne ! On compensera par une hausse de tarifs sur toutes les autres lignes. Vous entendez bien, vous qui voyagez sur la ligne du Nord ou sur celle de l'Ouest ; vous paierez un peu plus que vous ne devez, pour que la ligne de Paris-Lyon-Méditerranée soit fréquentée par M. X... qui paiera, lui, beaucoup moins qu'il ne doit. — J'entends vos objections. Prendre 5 fr. dans ma poche pour les donner à M. X... sans mon consentement, c'est un vol, tout comme si on me prenait 500 fr. Et puis, les petits ruisseaux font les grandes rivières ; j'utilise journellement la voie ferrée pour transporter les produits de mon industrie, et le millime que l'on m'oblige à payer en plus fera une somme au bout de l'année. Et puis, enfin, ne faudra-t-il pas que l'Etat reprenne sur la généralité tout juste la somme qu'il aura abandonnée à M. X... et consorts ? Et dès lors

(peu importe qui paie) ne prendra-t-il pas cette somme aux uns pour la donner aux autres? Est-ce juste, cela? Supposez qu'un pauvre gueux aille trouver les représentants du gouvernement et leur tienne ce langage : « Je suis sans ressources, et cet état de « dénûment est aussi préjudiciable aux autres et à « l'Etat qu'il m'est pénible à moi-même ; car, si j'étais « riche, je paierais de gros impôts à l'Etat, je donne- « rais des salaires à un grand nombre d'ouvriers, etc. « Or, il y a en France 36 millions d'habitants, en « chiffres ronds ; décrétez que tous les Français seront « tenus de me donner seulement 5 centimes chacun ; « cela ne leur fera pas grand tort, et me fera million- « naire ! » Pensez-vous qu'on dût y faire droit, et que le décret en question dût-être rendu? Or, quelle différence y a-t-il, si l'on va au fond des choses, entre le décret sollicité par notre gueux et celui dont vous parlez? — A vrai dire, je n'en sais trop rien, et vos raisons semblent bonnes ; mais il parait que *l'intérêt général* veut qu'il en soit ainsi ! L'intérêt général exige encore impérieusement des transports à bon marché ; car la taxe des transports pèse d'un poids énorme sur le commerce et l'industrie : il faut abaisser les tarifs ! N'attendez pas cela d'une compagnie privée que hante exclusivement le génie de la spéculation. L'Etat, lui, uniquement préoccupé de l'intérêt général, aura à cœur de modérer la taxe ; il pourra, si les finances sont prospères, renoncer au péage ; il marchera progressivement dans la voie de l'abaissement des tarifs. — Oui, à moins que, quelque jour, l'Etat, pressé d'argent, ne s'avise de transformer les taxes

en impôts, comme il a fait pour la poste. La chose serait-elle donc si surprenante ? Est-ce que, aujourd'hui encore, alors que l'on se plaint de la cherté des transports et qu'on demande à l'Etat de se rendre maître des tarifs pour les abaisser, est-ce que l'Etat ne maintient pas des impôts sur les transports par grande vitesse, des décimes et double-décimes dont l'effet incontestable est d'augmenter cette cherté ? Et, ne serait-il pas assez logique de commencer par en demander à l'Etat la suppression ? Et, si l'Etat ne peut pas les supprimer aujourd'hui, comment espérer que demain il pourra renoncer à l'amortissement des grands capitaux qu'on lui demande de consacrer au rachat, ou exploiter à perte ? Au reste, la question n'est pas là. Nous verrons tous les fonctionnaires publics demandant à voyager, sinon tout à fait gratuitement, au moins à prix réduit, comme les militaires et les marins. Nous verrons les membres du Parlement et les électeurs prétendant à la gratuité du transport, comme investis d'un service public. Nous verrons peut-être l'abaissement du prix des transports transformé en réclame électorale. Nous verrons, à coup sûr, l'instabilité dans les tarifs, au lieu de l'unité qu'on prétend y mettre. « Nous aurons, disait avec « raison M. René Brice à la Chambre des députés, un « tarif conservateur et un tarif progressiste, un tarif « gouvernemental et un tarif d'opposition, un tarif « protectionniste et un tarif libre-échangiste, un tarif « de droite et un tarif de gauche. »

Nous aurons tout cela ; mais nous ne nous attachons pas aux conséquences ; c'est l'idée-mère qu'il

faut attaquer de front. Nous voulons admettre que l'Etat entrera, à pleines voiles, sans déviation, sans soubresauts, sans préoccupations politiques, uniquement guidé par l'intérêt général, dans la voie de l'abaissement progressif des tarifs, jusqu'à ce qu'il ait réalisé le rêve de Lamartine, « des voies démocra-« tiques, où tout le monde circulera aux frais de tout le monde. » — Eh quoi ! nous en sommes là, que de pareilles théories ont pris crédit, sont reçues avec faveur, et qu'il faut démontrer, à grand renfort d'arguments, que c'est du communisme le plus pur et d'une flagrante iniquité? Voyons : tout chemin de fer exige un capital d'établissement et un capital d'exploitation ; le capital d'établissement est rémunéré par le péage ; le capital d'exploitation par la taxe ; ces deux choses sont comprises dans le tarif ; c'est toujours, sous deux noms différents, l'intérêt des capitaux affectés à une œuvre industrielle ; si n'est que, dans un système bâtard comme celui des concessions temporaires, le péage doit comprendre l'amortissement du capital d'établissement dans un délai relativement court. Or, l'Etat, en renonçant au péage, n'a pas sans doute le pouvoir de supprimer les dépenses ; il ne peut que déplacer la charge : si, par exemple, le capital d'établissement s'élève à 10 milliards, il faut que l'exploitation donne une recette nette de 500 millions environ, en chiffres ronds. Si l'on ne veut demander au public que le remboursement pur et simple des frais d'exploitation, il faut ajouter aux impôts une somme annuelle de 500 millions. Si l'on veut encore réduire la taxe, il faudra encore augmenter l'impôt. Et,

au bout du système, on trouve le transport gratuit... pour celui qui s'en sert, mais payé par les contribuables. La question se pose donc dans ces termes: Est-il plus convenable, est-il plus juste de faire payer les contribuables pour les voyageurs et les marchandises, que de laisser marchandises et voyageurs payer pour eux-mêmes? Et le tarif, qui répartit les frais occasionnés par le chemin de fer sur ceux qui s'en servent et exactement dans la proportion où ils s'en servent, n'est-il pas chose d'une évidente simplicité et d'une équité élémentaire? Voici ce qu'on répond : l'Etat modère les taxes dans la prévision d'un profit indirect, le développement des transactions. Ce profit indirect a pour conséquence la plus-value des impôts. Il n'est donc pas besoin d'un impôt nouveau pour combler l'insuffisance de recettes provenant de la réduction des tarifs. Les impôts existants, par les plus-values, comblent la différence, pourvu que le calcul financier de l'Etat soit bien combiné. La réponse, fût-elle vraie, ne détruirait pas notre objection: la fin ne justifie pas les moyens! Qu'on crée des impôts nouveaux pour payer les frais de ceux qui voyagent, ou qu'on maintienne des impôts qui pourraient être supprimés, c'est au fond la même chose exactement. Mais ne voyez-vous pas qu'il y a, dans le raisonnement des réformateurs, une vraie pétition de principe! On réduit, par hypothèse, les tarifs sans compensation; on présume qu'il en résultera un développement des transactions et une plus-value des impôts; on affirme que cela comblera la différence. Nous ne nous attacherons pas à démontrer

ce que cette plus-value et cette compensation ont de problématique. Nous nous contenterons de répondre ceci : vous ne pouvez supprimer ou réduire les taxes en vue du développement de la richesse publique, sans les remplacer *en même temps* par des impôts équivalents. Il y a des actionnaires et des obligataires auxquels il faut *hic et nunc* servir des intérêts, payer des dividendes. Ces intérêts, ces dividendes ne pourront cesser d'être perçus par l'Etat, sous forme de tarifs, qu'à la condition d'être *à l'instant même* perçus d'une autre manière, sous forme d'impôt. Or, ces impôts *nécessaires* décourageront la production tout juste dans la mesure où la réduction des taxes l'encouragera, et feront obstacle au développement de la richesse publique tout autant que l'abaissement des tarifs le favorisera. Il y a là, comme dans tous les sophismes économiques, « ce qu'on voit et ce qu'on « ne voit pas ». Non, non : ce n'est pas en dehors des voies de l'équité et des lois naturelles qu'il faut chercher ce développement de la prospérité publique, et il est aussi contraire à l'équité qu'à la loi naturelle de faire exécuter un service par l'Etat tout exprès pour en faire payer les frais par d'autres que par ceux qui l'utilisent. Les tarifs de chemins de fer doivent être, autant que possible, la rémunération du service rendu.

On élève contre les tarifs des compagnies une série de griefs, qu'il faut maintenant examiner.

D'abord, ils sont impénétrables. Le Livret-Chaix contient plus de 2.000 pages in-4°. « J'avoue que moi « tout le premier, je n'y verrais pas clair » disait récemment un ministre des travaux publics; et M. Lamé-

Fleury, l'auteur du Code et du Bulletin annotés des chemins de fer: « Je ne ferai aucune difficulté d'avouer « que quand, par hasard, j'ai à consulter le recueil « Chaix pour élucider quelque espèce un peu obs- « cure, je ne me fais pas faute de m'adresser à quel- « qu'un plus habile que moi et extrêmement com- « plaisant. » Voilà qui n'est pas encourageant pour le profane vulgaire. Et si l'on veut pénétrer dans les tarifs particuliers des compagnies, on se trouve en présence de 33 volumes, contenant plus de 15.000 pages !

Un grief qui parait tenir la plus large place dans les préoccupations du commerce, ce sont les embarras, les difficultés de toute sorte qui résultent de la complication des tarifs. La commission sénatoriale des chemins de fer d'intérêt général, dans l'enquête à laquelle elle s'est livrée, a été frappée, nous dit son rapporteur (1), de ce fait, que cette question semble tenir dans les préoccupations du commerce une place plus considérable que celle des abaissements de tarifs. Il n'y a qu'un nombre relativement restreint de dépositions qui demandent des abaissements de tarifs (ce fait est bon à consigner), tandis que toutes, sans exception, demandent qu'on simplifie les tarifs actuels.

Les *tarifs différentiels*, dont le principe ne peut pas être critiqué, ont donné lieu, dans l'application, à de nombreuses critiques. Le principe, disons-nous, n'en peut être critiqué, parce que la décroissance de la base kilométrique, à mesure que la distance augmente, se justifie par plusieurs causes rationnelles : 1° les frais

Rapport de M. George (*Journal officiel*, 18 janvier 1879).

de manutention sont les mêmes, ou à peu près, pour une grande distance que pour une petite. Il peut n'y avoir qu'une opération simple de chargement et de déchargement pour transporter une marchandise à 100 k. ; il faut 10 opérations pour 10 transports à 10 k. ; 2° la dépense de traction est proportionnellement plus considérable pour un petit trajet que pour un trajet à grande distance ; 3° sur une ligne, le trafic est souvent beaucoup plus considérable dans un sens que dans l'autre ; ainsi, il est beaucoup plus considérable de la province sur Paris, que de Paris sur la province ; il est donc naturel que les compagnies, au lieu de faire circuler les trains à vide baissent les prix de transport de Paris sur les villes de province, afin d'y développer le trafic, et cela profite à tout le monde sans nuire à personne. Le principe des tarifs différentiels est donc inattaquable ; mais voici ce qu'on dit : par le jeu des tarifs différentiels, les compagnies font aux individus des inégalités de traitement et deviennent les dispensatrices des prospérités et des ruines industrielles. Ainsi, un grand nombre de tarifs spéciaux ne sont applicables qu'aux marchandises expédiées de telle gare dénommée à telle autre (tarifs de gare à gare) ; cela constitue un privilége, quant aux frais de transport, dont profitent seulement les places dénommées, et ce privilége était surtout exorbitant avant que l'administration eût exigé, en 1866, l'insertion de « la clause des stations non dénommées », en vertu de laquelle les stations intermédiaires peuvent réclamer le tarif réduit. Depuis cette clause, on ne voit plus cette énormité que les transports soient plus

chers entre deux gares intermédiaires qu'entre les deux gares extrêmes dénommées ; mais le prix du trajet plus long peut encore être égal au prix du trajet plus court.

Ainsi encore, par les tarifs d'importation, les Compagnies arrivent à supprimer ou à amoindrir la protection donnée à l'industrie nationale par les lois de douane. On a entendu des plaintes très-vives sur ce point dans l'enquête ouverte par la commission des tarifs de douane. Ainsi, le tarif réduit de la Compagnie du Nord devrait faire payer aux charbons anglais 9 fr. 80 par tonne, depuis le littoral jusqu'à Paris, nos charbons du Nord ne devant payer qu'au prorata du parcours effectué. Eh bien ! la Compagnie du Nord offre un tarif commun aux charbons anglais, belges et français, et elle les transporte tous, de la frontière à Paris, à raison de 7 fr. 40 ; c'est une prime de 2 fr. 40 par tonne aux charbons anglais ! Tandis que ces charbons de Dunkerque à Paris, pour un parcours de 304 kilomètres, ne paient que 7 fr. 40, la houille française, de Sens à Reims, pour 222 kilomètres, paie 8 fr. 30. Les ports de mer de la Manche reprochent, en outre, aux tarifs de la Compagnie du Nord, d'être de véritables traités particuliers, consentis au profit de certaines Compagnies anglaises de railway et de navigation, au détriment des commissionnaires et des armateurs français.

Les tarifs d'exportation, destinés à faciliter aux produits français des débouchés à l'étranger, soulèvent moins de critiques. On a dit cependant qu'ils avaient pour effet de faire hausser les prix sur nos

marchés; et, d'autre part, qu'ils avaient le caractère d'un privilége au profit de quelques localités ou de certains centres industriels, au détriment des autres.

On a reproché aux tarifs de transit, tarifs réduits pour des marchandises qui ne font que traverser notre territoire, de favoriser l'industrie étrangère sur nos frontières, en lui faisant ses transports de matières premières et de produits à des prix inférieurs à ceux qui sont imposés à notre industrie nationale.

On reproche enfin aux Compagnies de se servir des tarifs différentiels dans un but de concurrence déloyale, pour tuer les petites Compagnies, la batellerie et le cabotage. Le bon marché cesse d'être un but pour devenir un moyen, en attendant les prix de monopole, quand la concurrence aura été écrasée. Sur ce point, les faits sont nombreux et précis. Une ligne est ouverte entre deux points déterminés; la Compagnie concessionnaire a l'espérance légitime de profiter de tout le trafic entre ces deux points, la ligne droite étant le plus court chemin d'un point à un autre; elle a compté sans la grande Compagnie dans le réseau de laquelle elle est englobée; celle-ci, par des tarifs différentiels, souvent fort au-dessous du prix de revient (il y a des exemples de tarifs à 0.02 et même 1 centime $^1/_2$ par tonne kilométrique! exemple, le tarif spécial D, n° 83, sur l'Orléans) prend la marchandise, et, en lui faisant faire des circuits parfois considérables, l'enlève à la ligne sur laquelle elle devait naturellement voyager. Déloyale concurrence! Car, grâce à la garantie d'intérêt, c'est l'Etat qui paie les frais de la guerre, et les grandes

Compagnies peuvent ainsi pousser cette lutte à outrance, tandis que les petites Compagnies et les entreprises de transport par eau, n'ayant pas de garanties et étant livrées à leurs seules ressources, sont fatalement condamnées à succomber dans cette lutte inégale.

Voilà les principaux griefs que l'on fait aux tarifs des Compagnies de chemins de fer. Ces griefs, dont la portée a été parfois singulièrement exagérée, sont en partie fondés. Est-ce une raison pour racheter tous les chemins de fer et les faire exploiter par l'Etat? Nous comprendrions encore que la question fût posée, si l'Etat n'avait aucun moyen de donner satisfaction aux plaintes légitimes et d'arrêter les abus. Et, dans une pareille hypothèse, il serait encore infiniment plus sage de supporter quelques abus inévitables, que de se lancer dans une telle aventure. En Angleterre, les Compagnies jouissent de la plus grande liberté pour l'établissement et l'application de leurs tarifs; les actes de concession fixent bien des *maxima;* mais, dans les limites de ces *maxima*, les Compagnies sont maîtresses de se mouvoir avec la plus grande latitude ; elles peuvent abaisser ou relever leurs tarifs sans aucun contrôle ; une seule obligation leur est imposée, c'est de faire un traitement égal à tous ; la publicité des tarifs n'est pas obligatoire, ce qui oblige les expéditeurs à s'en rapporter entièrement aux agents de la compagnie ; les tarifs sont tous sous forme de prix fermes pour chaque destination ; ils ne sont point à base kilométrique ; ils sont généralement plus élevés qu'en France. Il résulte de ce simple aperçu

que l'organisation des transports par chemin de fer est loin d'être meilleure en Angleterre qu'en France. Croyez-vous que le gouvernement anglais songe à racheter les chemins de fer ? Croyez-vous que les Anglais le permettraient? Mais d'ailleurs, est-ce que l'Etat n'est pas suffisamment armé ? Nous l'avons proclamé nous-même : quand une industrie s'exerce nécessairement sous le régime du monopole, il faut qu'elle soit contrôlée et réglementée par l'Etat. Eh bien ! en cette matière, pourquoi le contrôle de l'Etat est-il nécessaire, et quels sont les *desiderata* auxquels il importe de donner satisfaction? Il faut: 1° la simplification, l'unité et la publicité des tarifs ; 2° l'égalité absolue de traitement pour tous ; 3° une garantie légale contre les prix excessifs et contre les tarifs de concurrence. Si l'Etat a les moyens d'assurer ce triple résultat, il ne reste rien de l'argument tiré des tarifs pour le rachat et l'exploitation des chemins de fer par l'Etat.

Les droits de l'Etat ont été rappelés et nettement définis dans le rapport de M. George, au nom de la Commission sénatoriale des chemins de fer d'intérêt général. Voici d'abord le principe dirigeant, écrit dans le préambule de l'ordonnance du 15 novembre 1846 : « Les chemins de fer font essentiellement partie « du domaine public ; ils ne peuvent, ils ne doivent « être exploités que dans l'intérêt de tous. » En conséquence, l'article 44 dispose que « aucune taxe, de « quelque nature qu'elle soit, ne pourra être perçue « par la Compagnie qu'en vertu d'une homologation « du ministre des travaux publics » ; et l'article 49

impose à la Compagnie l'obligation de soumettre à l'approbation du ministre tous les changements qu'elle voudrait faire aux prix autorisés, et réserve à l'administration le droit, non-seulement de ne pas approuver, mais même « de prescrire des modifications » à ces propositions. Voilà la charte des chemins de fer. Des contrats particuliers sont intervenus ; des cahiers des charges ont été signés avec les grandes Compagnies : est-ce qu'ils dérogent à la loi générale et diminuent le droit de l'administration ? En aucune façon ! L'article 48 du cahier des charges porte que « dans le cas où la Compagnie jugerait convenable, « soit pour le parcours total, soit pour les parcours « partiels de la voie de fer, d'abaisser, avec ou sans « condition, au-dessous des limites déterminées par « le tarif, les taxes qu'elle est autorisée à percevoir, « les taxes abaissées ne pourront être relevées qu'a- « près un délai de trois mois au moins pour les « voyageurs, et d'un an pour les marchandises. » Voilà certes, au point de vue de la permanence, tout ce qu'on peut désirer ; et il ajoute : « La perception « des tarifs modifiés ne pourra avoir lieu qu'avec « l'homologation de l'administration supérieure. » — Nous savons bien que les Compagnies prétendent que l'administration s'est seulement réservé par là le droit de vérifier si les conditions mises par les Compagnies aux abaissements proposés ne sont pas en contradiction avec les autres dispositions du cahier des charges. — Mais c'est là une interprétation restrictive et arbitraire, qui ne saurait tenir devant la généralité absolue des termes du texte. L'Etat a le droit

d'apprécier les modifications des tarifs réduits, comme il a le droit, aux termes de l'art. 44 de l'ordonnancede 1846, d'apprécier toutes les taxes à percevoir, parce que, suivant le préambule de ladite ordonnance, « les « chemins de fer ne peuvent, ne doivent être exploités « que dans l'intérêt de tous. » Ajoutez à cela que l'article 48 du cahier des charges contient la disposition formelle que voici : « La perception des taxes devra se faire indistinctement et sans aucune faveur. » Tel est le droit ; et nous le demandons encore, est-ce que l'Etat n'est pas, de la sorte, suffisamment armé ? Il y a un maximum, qui ne peut pas être dépassé ; et il faut bien le reconnaître, cette garantie, utile au début, peut être aujourd'hui considérée comme superflue. Ce maximum reste nécessairement au-delà des limites d'un tarif strictement rénumérateur, lequel ne peut être chiffré à l'avance et n'est connu que par les tâtonnements et l'expérience. D'autre part, il est aujourd'hui bien démontré (et les hommes qui sont à la tête des grandes compagnies ne peuvent pas ignorer les principes les plus élémentaires de l'économie politique) que la loi d'une compagnie intelligente est d'abaisser le tarif autant qu'il est possible, pour augmenter le trafic ; ce n'est que l'application spéciale d'une loi économique générale. Le directeur d'une des grandes compagnies, dans les dernières enquêtes, a eu un mot malheureux. « En matière de tarification « de transports, il n'y a qu'une seule règle qui soit « rationnelle, c'est de demander à la marchandise « tout ce qu'elle peut payer ; tout autre principe est « arbitraire (1). » Voilà qui est gros de menaces ; on

(1) Déposition de M. le Directeur de la Compagnie d'Orléans.

s'en est effrayé et indigné. L'avouerons-nous? Cette formule appliquée aux tarifs de chemins de fer nous paraît vide de sens. Si le trafic maximum que peut faire une voie ferrée était représenté par une quantité déterminée, et qu'on pût acquérir la certitude qu'une augmentation de 1 ou 2 centimes par tonne kilométrique ne diminuera pas ce trafic, je comprendrais l'application de la formule. La compagnie pourrait dire : la marchandise peut supporter 1 ou 2 centimes de plus ; il faut les lui demander. Et, en vérité, elle n'aurait pas bien tort de le faire ; car, après tout, elle n'a à consulter que son intérêt particulier. Mais, c'est parce que cet intérêt particulier est en harmonie avec l'intérêt général, que nous sommes sans inquiétude. Raisonnons un peu : vous voulez « demander à « la marchandise tout ce qu'elle peut donner » ; mais comment le pouvez-vous savoir ? Est ce que c'est une quantité fixe ? Est-ce que les quantités de marchandises transportées ne varieront pas avec le prix du transport ? Vous avez, je suppose, pour les marchandises de la dernière série, un tarif réduit à 0 fr. 06 par tonne kilométrique ; vous transportez, à ce prix, une certaine quantité d'un certain produit, soit du bois, jusqu'à un certain endroit où, grevé qu'il est des frais de transport ajoutés à son prix, il est arrêté soit par la concurrence, soit par le défaut de consommateurs. Abaissez le tarif d'un centime, et ce produit sera transporté en plus grande quantité et plus loin, jusqu'à ce que la limite soit de nouveau atteinte, et, en même temps, d'autres produits, ayant une valeur moindre eu égard au poids, et qui ne pouvaient pas

supporter la taxe de 0 fr. 06, se mettront en mouvement et iront là où la taxe leur permettra d'aller ! A cette formule : « il faut demander à la marchandise « tout ce qu'elle peut payer », qui nous paraît inapplicable, nous opposons cette autre formule, qui nous paraît vraiment économique : « il faut réduire le tarif « autant qu'il peut être réduit, pour que les marchan- « dises donnent tout ce qu'elles peuvent donner. »

Mais revenons aux droits de l'Etat. L'Etat a le droit d'apprécier toutes les taxes et toutes les modifications de taxes, les tarifs généraux et les tarifs spéciaux que les compagnies veulent percevoir ; et l'homologation qu'il est appelé à y donner, il a le droit, il a le devoir de ne la donner que provisoire (1). Il peut, il doit la refuser à tout tarif de concurrence proprement dit, à tout tarif qui a pour but de faire une concurrence déloyale soit à une petite compagnie, soit à la batellerie, soit même au cabotage, à tout tarif qui aurait pour résultat de faire une situation privilégiée soit à des localités, soit à des expéditeurs, français ou étrangers ; il peut tenir ferme la main à l'exécution de cette équitable disposition : « la perception des taxes « devra se faire indistinctement et sans aucune faveur. » Voilà le droit, et nous pouvons dire que, si

(1) La validité de ces homologations provisoires n'a jamais été sérieusement contestée par les Compagnies. Voici comment elles sont appréciées dans un arrêt de la Cour de Paris, du 26 novembre 1859 : « Il ne peut pas être admis que le Ministre, ayant le droit de donner « une autorisation définitive à un tarif, ne peut en donner une provi- « soire. Cette dernière mesure, en réservant l'examen et les enseigne- « ments de l'expérience, est au contraire toute dans l'intérêt du « public, et elle n'est qu'un usage prudent et réservé de l'autorité « donnée à l'administration. » (On contesterait avec bien plus d'apparence de raison les homologations définitives).

des abus graves se sont glissés dans les tarifs de chemins de fer, la faute en est à l'Etat, qui avait tous les moyens de les empêcher! Mais encore, la situation est-elle désespérée, et telle qu'elle nécessite le redoutable remède que l'on propose? En aucune manière.

Il y a trois grandes classes de tarifs : les tarifs *légaux*, qui sont les taxes maximum que les cahiers des charges autorisent les concessionnaires à percevoir ; les tarifs *généraux*, qui sont les tarifs d'application, que, dans les limites du tarif légal, chaque Compagnie a établis sur son réseau, et qui forment la loi commune entre la Compagnie et les expéditeurs ; les tarifs *spéciaux*, tarifs réduits, que les Compagnies proposent sous certaines conditions, pour certaines marchandises, et qui ne sont applicables qu'aux expéditeurs qui en font la demande.

Or, ces derniers, les tarifs spéciaux, qui suscitent les plus justes plaintes, ont tous été homologués provisoirement ; par conséquent, en ce qui les concerne, le droit de l'Etat est entier ; il peut les réviser et proscrire ceux qui donnent naissance à de légitimes griefs.

Les tarifs légaux, inscrits au cahier des charges, forment la loi du contrat. Les premiers cahiers des charges stipulaient qu'ils pourraient être revisés tous les quinze ans ; mais, depuis 1840, cette clause a cessé d'être inscrite dans les actes de concession ; il résulte de cette lacune regrettable que ce n'est que du consentement des concessionnaires que ces tarifs pourraient être modifiés.

Les tarifs généraux, eux, ont été homologués pure-

ment et simplement. La situation, pour ces deux sortes de tarifs, est donc irrévocable, si tant est qu'un ministre ait pu engager l'Etat *in infinitum* par une homologation définitive. Mais le remède n'est pas impossible. Les tarifs légaux, en tant qu'ils fixent un maximum, n'ont plus, nous l'avons dit, un intérêt considérable, et ils en perdront de plus en plus. Le véritable intérêt de la révision des tarifs, c'est la simplification et l'unité des tarifs sur une base rationnelle. Trois conditions réaliseraient la perfection : avec une même formule d'application des tarifs, avec une classification uniforme des marchandises, enfin avec un prix kilométrique unique, on obtiendrait *un tarif général commun ;* et toutes marchandises pourraient circuler d'un bout à l'autre de la France comme si tous les chemins de fer dépendaient d'un seul et même réseau. Mais la perfection n'est pas de ce monde ; or, il se trouve précisément que la condition qui paraît le plus difficile à réaliser, celle que les directeurs de Compagnies repoussent énergiquement, l'unité de prix kilométrique, est, de toutes, la moins indispensable pour arriver au but désiré. Nous mettons en fait qu'avec la double réforme d'une même formule d'application et d'une classification uniforme, on arrive à une unité très-satisfaisante, et que les différences qui pourraient subsister dans les prix kilométriques (différences qui, après tout, se légitiment assez bien rationnellement, le coût de l'établissement et de l'exploitation étant variable suivant les lieux, et les tarifs devant être la rémunération aussi exacte que possible du service rendu) ne seraient plus

pour le commerce et l'industrie une gêne sérieuse. On aurait la base déterminée et invariable d'une opération arithmétique, dans laquelle le multiplicateur seul varierait. Or, il est clair qu'il serait très-facile aux Compagnies d'adopter la même formule d'application et une classification uniforme ; en ce dernier point, elles ont senti elles-mêmes la nécessité de la réforme et elles y travaillent d'un commun accord ; il est clair, dans tous les cas, que l'Etat ne manque pas de moyens pour leur imposer cette réforme, contre laquelle aucune objection sérieuse ne peut être élevée : ce sera soit une concession nouvelle sollicitée par la Compagnie, soit une modification demandée par elle à l'état de choses antérieur, soit enfin la dépendance nécessaire dans laquelle se trouvent toujours les grandes Compagnies vis-à-vis du Ministère des Travaux publics. Il n'y a pas d'apparence du, reste, que les grandes Compagnies, mises sérieusement en demeure d'accomplir une réforme qui ne saurait leur causer préjudice, surtout sous la menace du rachat sous laquelle elles sont actuellement placées, s'y refusassent. L'union des chemins de fer allemands et austro-hongrois, hollandais, belges et même russes et roumains, prouve assez que l'entente serait facile entre les six grandes Compagnies françaises. Et, après cela, instituez, si vous voulez, une juridiction spéciale, telle que celle qui a été créée en Angleterre à la suite de la grande enquête de 1872, juridiction spécialement chargée de maintenir l'égalité de traitement et d'assurer le triomphe du droit sur l'arbitraire et le privilége. C'est une excellente pensée,

et l'expérience est faite : ce tribunal, après quelques difficultés, a pris consistance en Angleterre ; il y fonctionne et il y fonde une jurisprudence.

Faites tout cela ; mais pourquoi, quand la réforme est possible, se lancer dans la révolution ?

§ 3.

ÉTABLISSEMENT.

La question qui nous reste ne nous arrêtera pas longtemps ; elle est, nous l'avons dit, trop connexe à la question de l'exploitation, pour que la solution donnée à celle-ci n'ait pas une influence décisive sur celle-là ; et d'ailleurs, nous l'avons en réalité résolue par avance dans les considérations générales placées en tête de ce chapitre.

« Il n'y a pas de raisons suffisantes à nos yeux, « disait, il y a trente-cinq ans, le comte Daru, dans un « ouvrage très-remarqué sur les chemins de fer, pour « que l'on exclue en principe plutôt l'Etat que les « Compagnies, en se fondant sur les inconvénients et « les avantages de leur intervention respective dans la « confection des chemins de fer. Les inconvénients « et les avantages se balancent réciproquement. La « valeur des deux instruments de travail est la même ». — Cela fut-il vrai, que, conséquent avec nos principes, nous n'hésiterions pas à préférer l'industrie privée. Il paraît cependant difficile d'admettre que la construction par l'Etat ne soit pas plus chère que par les Compagnies. C'est une opinion générale, fondée sans

doute sur la généralité des faits, que les ingénieurs de l'Etat construisent chèrement. Il paraît prouvé que, dans la conception des projets, dans la direction des tracés, la préoccupation de l'art et de l'idéal scientifique les entraîne à de fortes dépenses. Et il n'y a pas ici le contre-poids d'une autorité personnellement intéressée à modérer les dépenses excessives. Ce n'est pas seulement dans la conception, c'est encore et surtout pour l'exécution, que les Compagnies nous paraissent supérieures à l'Etat, au point de vue financier. L'Etat n'a pas le génie commercial, et l'établissement d'un chemin de fer exige une série d'opérations commerciales.

On a dit que la construction par les Compagnies avait été très-lente chez nous : de 1871 à 1875, la moyenne de la construction des nouvelles lignes par les grandes Compagnies n'a été que de 360 kil. par an. Ce reproche n'accuse pas un vice essentiel à l'industrie privée : les Etats-Unis et la Grande-Bretagne sont dotés d'assez beaux réseaux, uniquement dus à l'industrie privée. Le reproche de lenteur adressé aux Compagnies françaises accuserait plutôt les défaillances de l'esprit d'association en France, et il serait peut-être plus logique de l'encourager que de lui substituer l'Etat ! Il y a d'ailleurs, ne l'oublions pas, dans cette sage lenteur de l'industrie privée, une sérieuse garantie pour l'établissement rationnel de voies utiles et productives. La spéculation se basera toujours sur des calculs positifs, quelquefois erronés sans doute, mais qui sont toujours une base d'une incontestable valeur, laquelle manque à l'Etat. Un

hongrois, M. Milan Krésic, faisait naguère à la Société d'économie politique (1) cette intéressante révélation : « Les chemins de fer sont bien administrés par l'Etat ; « les employés sont polis, affables (heureux pays !) et « chacun obtient aisément justice. Mais, au point de « vue du rendement, les chemins hongrois laissent « à désirer. Les tracés ont été faits, moins pour « répondre aux besoins du commerce que pour con- « tenter quelques nobles Magyars, qui avaient besoin « que le chemin de fer passât près de leur château. » Ce ne sont point les Magyars qui sont à craindre chez nous ; mais ce sont d'autres influences, que chacun connaît, et qui peut-être ne sont pas moins à redouter.

Une autre considération générale doit assurer la préférence aux Compagnies : elles ont un crédit indépendant et distinct de celui de l'Etat ; il importe de conserver cette source intacte, de l'alimenter ; il est prudent d'assurer à l'épargne publique deux modes de placement entre lesquels elle puisse choisir. L'Etat ne manque pas d'occasions de mettre à l'épreuve son crédit ! Qui pourrait dire qu'il est inépuisable ?

En résumé, l'Etat ne nous paraît pas frappé, en cette matière, d'une incompétence absolue. Il peut suppléer à l'initiative privée, si elle fait absolument défaut ; il fera beaucoup mieux de la stimuler, quand elle est inactive ; il doit la respecter quand elle agit, et ne pas empiéter sur ses domaines. Ecoutez ces paroles d'un homme très-compétent, M. l'ingénieur Gottschalk (2) : « L'Angleterre s'est, au point de vue de la construc-

(1) Séance du 6 mai 1878.
(2) Discours à la Société des ingénieurs civils, en 1880.

« tion comme à celui de l'exploitation, placée dans « les conditions les plus pratiques, en faisant la « plus large part à l'initiative privée et à la libre « concurrence. Aucun pays ne possède des voies mieux « établies, plus aptes à supporter un grand trafic et « surtout les grandes vitesses, dont l'opinion publique « semble faire aujourd'hui une condition aux chemins « de fer... La solidité des voies, l'organisation excel- « lente des signaux, aboutissant au *block system,* la « bonne appropriation des machines et du matériel « en général à l'organisation des trains directs à « grande distance, l'application sur une vaste échelle « des freins continus, la bonne disposition et la con- « centration des gares, l'application des appareils « mécaniques et hydrodynamiques à la manutention « des marchandises, l'organisation du service des « magasins et du camionnage, la mise en pratique « du droit de passage d'une Compagnie sur les rails « de l'autre, la grande simplicité des réglements, « enfin l'organisation du service du contrôle de l'Etat, « font des chemins anglais des *modèles*, que les « ingénieurs de chemins de fer ne doivent jamais « perdre de vue. » — Voilà la meilleure conclusion de « ce chapitre.

CHAPITRE II.

CULTES.

« *L'Eglise libre dans l'Etat libre,* » telle est, à notre avis, la solution idéale de ce grand problème, que nous retrouvons à toutes les pages de l'histoire : les rapports de l'Eglise et de l'Etat.

Cet idéal est-il réalisable? Oui, puisqu'il a été réalisé dans plusieurs parties du monde. Mais n'est-ce point le même but que poursuit certain parti, notoirement hostile à l'idée religieuse, et qui inscrit, en tête de ses revendications : la séparation de l'Eglise et de l'Etat? Nous ne croyons pas que notre programme soit le même; la suite de ce chapitre le prouvera suffisamment. Quand cela serait, tout esprit indépendant et sage doit juger un principe d'après sa valeur intrinsèque, d'après les raisons qui militent pour ou contre lui, et non d'après la sympathie ou la répugnance qu'il éprouve pour ses adhérents.

Voici d'ailleurs le jugement d'un homme, à toutes les idées duquel nous sommes loin de nous associer, mais que personne ne soupçonnera d'être l'ennemi de l'idée religieuse, ni même de l'Eglise catholique, bien qu'il ait su conserver vis-à-vis d'elle une certaine indépendance de critique, qui, pour nous, donne plus de prix à son opinion. Voici le tableau que fait M. Le Play de l'Eglise libre du Canada : « L'Eglise « catholique du Canada, comprenant, en 1868,

« 1.200.000 âmes, offre un des meilleurs exemples de « l'organisation qui devrait être donnée aux Eglises « du monde entier. Sans intervention du pouvoir tem- « porel, le corps des évêques se recrute lui-même « par l'élection, en conciliant, comme le faisaient « les Eglises primitives, la liberté et l'orthodoxie. Le « clergé trouve ses moyens de subsistance dans les « contributions volontaires, les legs et les dons des « fidèles. »

Certes, les arguments qui ont généralement cours à ce sujet, et à l'aide desquels on réclame la séparation de l'Eglise et de l'Etat, pour parler plus exactement, la suppression du budget des cultes, sont loin d'être concluants. Rien de plus commun, par exemple, que le raisonnement suivant : « Je suis libre-penseur, « je tiens votre religion pour une superstition ; de « quel droit me mettez-vous à contribution pour sub- « venir aux frais de votre culte ? » — C'est oublier que les services sociaux s'apprécient d'après leur utilité sociale et non d'après leur utilité individuelle. Certes, il est juste et désirable que chaque service soit payé par ceux à qui il est rendu ; ce n'est pas nous qui déserterons ce grand principe, qui nous a constamment servi de règle, et qui ne nous semble pas moins vrai en matière de culte qu'en toute autre matière. Mais il faut le combiner avec cet autre principe que nous avons établi : L'Etat peut et doit, tant pour la conservation sociale que pour le progrès, faire ou soutenir les choses d'intérêt commun, auxquelles l'initiative privée est reconnue impuissante. Si donc il est constant que la généralité des hommes (avec grande

raison selon nous ; car nous devons avouer que « *la morale indépendante* » nous paraît une héroïque inconséquence, en laquelle nous avons peu de foi) fait dépendre les devoirs de conscience des croyances religieuses, l'utilité sociale du culte sera démontrée, et si l'initiative individuelle est reconnue impuissante à l'entretenir, la compétence de l'Etat sera établie. Chose curieuse ! Les mêmes hommes, qui se récrient si fort contre le budget des cultes, votent avec enthousiasme le budget des beaux-arts ; beaucoup le trouvent trop maigre ; ils trouvent tout naturel de mettre toute la France à contribution pour que les habitants de Paris entendent de bonne musique et assistent à de beaux drames !

Ce sujet a été traité dans le Dictionnaire d'Economie politique, par M. Cherbuliez, d'une singulière manière : L'Etat doit intervenir dans le culte catholique, point dans les cultes protestants. Pourquoi ? Parce que le culte catholique, par sa constitution, s'exerce sous l'empire du monopole ; les cultes protestants, sous le régime de la libre concurrence ; mais il faudrait exonérer les adhérents de ceux-ci de toute participation aux charges du culte catholique !... On oublie d'exonérer aussi les israélites, les musulmans, les libre-penseurs et les athées ! Est-ce par de pareils raisonnements qu'il convient de traiter la question des cultes ? Il ne s'agit pas, en vérité, d'avoir des aiguilles ou des clous de la meilleure trempe possible, et au meilleur marché ! Et c'est d'ailleurs dire un non-sens que de prétendre que le culte catholique s'exerce sous l'empire du monopole : l'unité de doctrine est

autre chose que le monopole de l'exercice du culte!

Pourquoi donc proposons-nous comme idéal la séparation de l'Eglise et de l'Etat? Parce que, à notre avis, l'équité, l'Eglise et l'Etat y gagneraient. L'équité y gagnerait; car, si le culte peut être considéré comme un service social, en ce qu'il est un incontestable instrument de moralité, et si dès lors, on peut admettre que la société doit y pourvoir en cas de nécessité, il est vrai aussi que le culte répond d'abord à un besoin individuel, et il est, à cet égard, très-équitable que ceux qui demandent ce service en fassent les frais, en tant que cet arrangement est possible. D'autre part, la rétribution des cultes par l'Etat a un inconvénient grave, c'est de forcer indirectement l'Etat à faire un choix en fait de religions, c'est d'introduire forcément la distinction des cultes reconnus et des cultes non reconnus. — Quel mal à cela? dira-t-on. Voudriez-vous que l'Etat salariât la religion des mormons, ou le culte de Mahomet? — Non, à coup sûr; le mal n'est pas dans l'application qui est faite chez nous du principe; il est dans le principe lui-même. Si l'Etat se mêle de faire un choix en matière de culte, ne sera-t-on pas logique en lui demandant d'aller jusqu'au bout, de n'accorder ses faveurs qu'à la seule religion qui possède la vérité et d'exclure l'erreur? La théorie des cultes reconnus ne peut-elle pas mener logiquement à la théorie de la religion d'Etat, dont elle a pris la place? N'émanent-elles pas toutes les deux de la même prémisse, d'une compétence fort contestable de l'Etat en matière de cultes?

L'Eglise y gagnerait ; car la subvention officielle la place, vis-à-vis du pouvoir civil, dans un état de regrettable dépendance. « L'Etat demande comment il « ne pourrait pas déterminer et limiter les attribu- « tions d'un corps qu'il a créé, qu'il entretient à « grands frais, et à qui il procure tant d'avanta- « ges (1). » Et, de fait, il nomme ses prélats, comme s'ils étaient ses fonctionnaires ; hier encore, il leur faisait prêter serment de fidélité ; il leur donne le droit de nommer leurs curés, mais sous son agrément (article 19 du Concordat) ; il ne les autorise à sortir de leur diocèse qu'avec une permission d'en haut (article 20) ; il ne veut pas qu'ils fassent une ordination avant que le nombre des personnes à ordonner ait été soumis au gouvernement et agréé par lui (article 26) ; il surveille avec un soin jaloux leurs rapports avec le chef spirituel qu'ils reconnaissent. « Aucune bulle, bref, rescrit, décret, mandat, provision, signature servant de provision, ni autres expéditions de la Cour de Rome, même ne concernant que les particuliers, ne pourront être reçus, publiés, imprimés, ni autrement mis à exécution sans l'autorisation du Gouvernement. » (article 1). — « Les décrets de synodes étrangers, même ceux de conciles généraux, ne pourront être publiés en France avant que le Gouvernement en ait examiné la forme, leur conformité avec les lois, droits et franchises de la République française, et tout ce qui dans leur publication pourrait altérer ou intéresser la sécurité publique. » (Article 3). — « Aucun concile national ou métropoli-

(1) Dunoyer, *De la Liberté du Travail*, III, p. 319 et suiv.

tain, aucun synode diocésain, aucune assemblée délibérante n'aura lieu sans la permission expresse du Gouvernement.» (Article 4). Il faut même que le clergé prie obligatoirement pour « le Gouvernement qui le « paie », suivant l'expression consacrée ; et on l'entend, par ordre, tantôt entonner le « *Te Deum* » en l'honneur du souverain, tantôt demander, du bout des lèvres, le maintien et la prospérité de la République. Qui pourrait nier que l'Eglise catholique, comme toutes les Eglises en général, ne gagnât beaucoup en indépendance et en dignité par sa séparation d'avec l'Etat? Elle n'aurait plus de priviléges; mais elle aurait la liberté ! Et que d'humiliations, que d'obstacles, que de conflits épargnés au pouvoir religieux !

Mais l'Etat n'y perdrait-il point ? Est-il prudent qu'il se dessaisisse d'un pouvoir de surveillance et de contrôle sur le clergé et ses agissements, alors surtout qu'il semble y avoir lutte ouverte entre l'Eglise et la société moderne ? N'est-il pas sage qu'il conserve, dans tous les cas, la haute main sur une association aussi puissante ? — Voilà les considérations qui hantent plus d'un esprit aujourd'hui ; et nous ne craignons pas d'affirmer que le budget des cultes leur doit, en partie, son salut. Elles nous paraissent misérables. Un Etat qui ne peut supporter la liberté et le droit commun pour tous, qui a besoin de lois d'exception, n'est pas un pouvoir fort et durable. L'Etat, à notre avis, loin de perdre quelque chose à sa séparation d'avec l'Eglise, y gagnerait beaucoup : il y gagnerait financièrement, il y gagnerait moralement, en renonçant de lui-même aux lois d'exception et à une ingérence

qui diminue la dignité du culte ; il y gagnerait politiquement, en supprimant la cause de ces conflits incessants que fait naître entre le pouvoir civil et le pouvoir religieux l'état des rapports actuels, conflits qui, à certaines époques, menacent de dégénérer en une guerre, dans laquelle, quoi qu'on en puisse penser, l'Etat n'a rien à gagner.

Il est bien entendu d'ailleurs que, si la séparation de l'Église et de l'État était jamais proclamée, il faudrait qu'elle fût complète et sincère. « De toutes les « libertés sociales, a dit M. Ed. Laboulaye (1), la pre- « mière et la plus importante est la liberté religieuse. « Nous nous targuons d'être, sur ce point, le pre- « mier peuple du monde ; c'est une illusion. Nos « mœurs sont libérales (?) ; nos lois ne le sont point. « Si la liberté religieuse n'était que le droit reconnu « à chacun de croire ce qu'il veut ou de ne rien croire, « sans doute nous n'aurions rien à désirer ; mais la « liberté religieuse est toute autre chose. C'est, pour « chaque Eglise, le droit de s'établir où bon lui semble, « de se constituer et de se gouverner comme elle l'en- « tend, de parler, d'écrire, d'agir sans que rien la « gêne, de faire de la propagande sans que rien l'en- « trave, d'avoir à elle, s'il lui plaît, ses hopitaux, ses « écoles, ses collèges, ses universités ; en un mot, « d'être maîtresse absolue de ses actions, à la seule « condition de ne pas empiéter sur la liberté d'autrui. « En sommes-nous là ? Il s'en faut de beaucoup ; mais « c'est là qu'il nous faut arriver... *L'Eglise libre dans « l'Etat libre* est un de ces mots qui entrent dans

(1) *Le parti libéral, son programme et son avenir*, p. 43 et suiv.

« l'âme et qui portent avec eux une révolution... Qui « s'oppose chez nous à une réforme déjà faite dans « les esprits? Deux choses : nos lois, et la situation « particulière de l'Eglise catholique.

« Nos lois sont un démenti perpétuel donné à nos « constitutions. Toutes nos chartes garantissent les « grands principes proclamés en 1789, et, au premier « rang, la liberté religieuse ; mais les lois particu- « lières tournent ces grands principes, et, en les tour- « nant, les annulent. Toucher à la conscience, c'est « un sacrilége ; personne n'y songe ; mais, au nom de « l'intérêt de l'Etat, par crainte des associations poli- « tiques, par amour de la paix publique, pour ména- « ger les âmes simples, pour prévenir le scandale, on » soumet toute Eglise, toute association, toute réu- « nion, toute cérémonie religieuse à une autorisation « préalable. C'est l'administration, c'est-à-dire un « certain nombre d'hommes qui ne sont ni plus chré- « tiens, ni plus infaillibles que moi, c'est l'adminis- « tration, dis-je, qui décide sous son bon plaisir s'il « me sera permis ou défendu de bâtir un temple et « d'adorer Dieu à ma façon. Ceci est le contraire de « la liberté, c'est l'arbitraire, c'est-à-dire le règne des « hommes et non le règne des lois.

« Qu'il soit utile d'établir certaines dispositions « légales pour le maintien de l'ordre et de la paix, je « ne le nie point; mais la loi une fois rendue doit être « la même pour tous ; car c'est une loi de police et « rien de plus ; il ne peut pas y avoir trois religions « autorisées et cinq ou six Eglises tolérées à l'exclusion « des autres. Ma foi ne regarde que moi. Mon Eglise

« ne concerne que ceux qui partagent ma croyance.
« C'est mon droit d'adorer Dieu à ma guise et de faire
« mon salut comme je l'entends. L'Etat ne connaît
« pas le fidèle, il ne connaît que le citoyen.

« Il faut donc rayer de nos Codes administratifs
« toutes les précautions jalouses qui soumettent la
« religion à l'autorité ; il ne suffit pas de proclamer
« dans une chaire la liberté de conscience, il faut
» inscrire dans nos lois la liberté des Eglises et
« l'égalité des cultes. S'il y a des attentats à la liberté
« d'autrui, ce n'est pas à l'administration, c'est à la
« justice qu'il appartient de prononcer. »

Nous avons transcrit cette belle page qui résume les véritables conditions de la liberté des cultes. Mais nous ne pouvons nous empêcher de nous indigner de l'iniquité de ces hommes pour lesquels le principe de la séparation de l'Eglise et de l'Etat ne signifie pas autre chose que « suppression du budget des cultes », et qui ne craignent pas de demander en même temps que la subvention soit retirée et que l'assujettissement soit maintenu. Comme si la liberté et le droit commun n'étaient pas le patrimoine de tous ! Comme si l'hommage que l'homme religieux rend à son Créateur méritait des lois d'exception !

Plusieurs raisons, dont la gravité ne saurait être méconnue, font obstacle, chez nous, à l'avénement du grand principe que nous avons formulé en commençant ce chapitre : « l'Eglise libre dans l'Etat libre. »

La première est un grand fait historique qu'il est impossible d'effacer : la confiscation des biens du clergé par la Révolution. Ceux qui demandent aujour-

d'hui la suppression du budget des cultes paraissent peu s'en préoccuper ; la chose pourtant en vaut la peine ! Qu'on n'allègue pas que ce grand acte révolutionnaire (que nous ne jugeons pas au point de vue social, mais dont nous recherchons les conséquences) a frappé, non des individus, mais une personne morale, dont les éléments constitutifs ont été depuis renouvelés. La probité nationale ne saurait s'accommoder de ces subtilités sophistiques, et l'honneur national serait meurtri de la conclusion qu'on en voudrait tirer. En fait, des donations immenses, accumulées depuis des siècles, et à l'aide desquelles l'Eglise catholique subvenait largement aux frais du culte, ont été confisquées. Ce fut une grande expropriation pour cause d'utilité publique, qui, si elle ne recevait pas son indemnité, prendrait un autre nom ! Cette indemnité a été stipulée sous la forme d'un traitement assuré par l'Etat aux ministres du culte, et fixé par les articles 64 et suivants du Concordat. Nous n'arguons même pas du caractère contractuel de ce grand acte ; nous disons ceci : ce traitement annuel, destiné à remplacer, pour l'entretien du culte, le fruit des biens confisqués, est, de sa nature, perpétuel ; il ne pourrait être supprimé sans équivalent ; il faudrait donc, soit inscrire au grand-livre de la dette publique une rente perpétuelle affectée au service du culte, soit prendre quelque autre arrangement analogue ; et il est probable qu'on ne s'y résoudra pas facilement ; on préfèrera garder le système actuel.

Une autre objection, plus grave encore peut-être, provient du danger même auquel la Révolution a

apporté le remède violent que l'on sait. Nous avons réclamé nous-mêmes, comme corollaire inévitable de la séparation de l'Eglise et de l'État, la liberté et le droit commun pour l'Eglise et pour le culte. Il est un point cependant sur lequel les esprits les plus libéraux peuvent hésiter : peut-on laisser les dotations, surtout les dotations immobilières du clergé, en tant que personne morale, croître indéfiniment? Peut-on laisser les biens de mainmorte s'étendre de proche en proche, jusqu'à immobiliser une partie notable du pays ? L'expérience faite chez nous n'a-t-elle pas été assez concluante pour qu'il soit inutile de la recommencer ? Nous inclinons à penser que l'Etat a certaines garanties à prendre contre ce danger. Il y a là un problème à résoudre, de nature à rendre plus difficile l'application de notre principe.

On peut donc admettre qu'en l'état des choses et des mœurs, il rentre dans les attributions naturelles de l'Etat de subvenir, en partie, aux frais des cultes, sans cesser de considérer comme l'idéal la séparation absolue de l'Eglise et de l'Etat. Mais cette subvention ne légitime pas, à notre avis, cette tutelle sévère dans laquelle l'Etat maintient les cultes, tutelle qui porte l'empreinte de l'esprit autoritaire et tyrannique du premier consul, et qui s'accorde mal avec les institutions libérales que nous prétendons avoir. La chose paraîtra surtout évidente, si l'on songe au caractère d'indemnité qui appartient à cette subvention (en ce qui touche le culte catholique ; mais les autres cultes ont eu assez à souffrir d'autres actes politiques que chacun sait, pour qu'on puisse, sous ce rapport, les

assimiler). Il faudrait se relâcher de ces rigueurs ! Il faudrait arborer franchement le drapeau de la liberté.

D'autre part, l'Etat doit se garder de prêter l'appui du pouvoir civil aux prescriptions religieuses des différents cultes, qui ne reposent pas sur un devoir social proprement dit. Toute loi semblable à celle qui, hier encore, prescrivait le repos du dimanche sous la sanction de peines publiques, est une loi manifestement attentatoire à la liberté des citoyens qui ne pratiquent pas le culte qui prescrit ce repos.

En résumé, le régime des cultes rétribués par l'Etat n'est pas, pour nous, l'idéal ; mais il est compatible avec une bien plus grande somme de liberté que celle qui existe aujourd'hui.

CHAPITRE III.

INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE.

Quel est le rôle de l'Etat en matière d'institutions de prévoyance ?

Trois systèmes peuvent être soutenus, qu'il faut mettre en parallèle :

1° Celui de l'abstention absolue ; 2° celui de l'intervention de l'Etat pour développer ces institutions éminemment utiles par des garanties publiques, mais sans prétention d'autorité ; 3° celui de l'intervention de l'Etat imposant la prévoyance par voie d'autorité.

Essayons de réfuter d'abord le troisième système, accrédité peut-être plus que jamais à l'heure actuelle, où l'armée de ces hommes qui se croient appelés à faire le bonheur de l'humanité malgré elle grossit à vue d'œil. Ces systèmes-là ont cela de particulièrement dangereux que le poison s'y cache sous les fleurs. Rien de plus captieux que leurs paroles ; rien de plus fallacieux que leurs promesses. « Il n'y a de « politique républicaine, disent-ils (1), que celle qui « se propose de mettre dans une belle et bonne posi- « tion matérielle, morale et intellectuelle les classes « laborieuses, qui forment les puissantes assises de « toute société civilisée. » Qui hésiterait à suivre un si beau programme et à marcher sous de telles enseignes ?

(1) M. Talandier, *Proposition de loi sur l'assurance obligatoire.*

L'intervention de l'Etat par voie d'autorité se manifeste sous deux formes distinctes : **A.** La prévoyance imposée par l'Etat aux particuliers ; — **B.** La prévoyance imposée à l'Etat pour les particuliers. La première forme constitue une insupportable tyrannie ; la seconde, c'est du socialisme, c'est du communisme tout pur. Examinons.

A. Et d'abord, la prévoyance rendue obligatoire. Quoi de plus simple ? La prévoyance est le plus sûr remède contre le paupérisme ; si ceux qui en ont le plus pressant besoin n'en comprennent point toute l'efficacité et toute la portée, il faut l'imposer ! Et cette théorie est entrée dans le domaine des faits : les lois et les propositions de loi ne font pas défaut !

C'est ainsi que l'idée de *l'assurance obligatoire* est devenue une réalité dans certaines législations, et que les pouvoirs publics sont conviés à la consacrer chez nous. La Prusse a certaines sociétés publiques d'assurance qui ont le droit de forcer les propriétaires à s'assurer ; et ce privilége a été maintenu par la loi du 31 mai 1877. L'obligation de l'assurance contre l'incendie existe aussi dans differents cantons suisses (Fribourg, Neufchâtel, Lucerne). En Bavière, elle a été consacrée, mais seulement pour les biens des incapables (et ceci est une autre question, qui mériterait un examen spécial). Dans les campagnes russes, on trouve aussi l'assurance mutuelle obligatoire établie par les *Zemstvos*, assurance dont les primes sont perçues sous forme de taxes supplémentaires. La théorie de l'assurance obligatoire était, récemment encore, agitée en Angleterre par le propriétaire du *Times*,

M. Walter : c'est là, il est vrai, que la charité légale, sous la forme de la taxe des pauvres, en mettant ceux-ci à la charge directe de la communauté, semble donner à la communauté le plus de droits sur eux, à l'effet de réduire cette charge autant qu'il est possible ; mais c'est là aussi que le salutaire principe de libre initiative saura le mieux arrêter les empiétements de l'Etat sur la liberté individuelle. Cette théorie s'est également produite en France à diverses époques, notamment en 1849.

L'assurance est chose excellente ; il est désirable qu'elle se propage, qu'elle se généralise. L'assurance sur les biens, contre les fléaux de toute sorte, qui traînent après eux la misère inopinée, procède d'une pensée sage et éminemment prévoyante ; l'assurance sur la vie, qui assure le pain de la famille quand son chef et son soutien lui est enlevé, d'une pensée morale et généreuse. Tout cela est excellent. Mais, en vérité, comment songer à instituer l'obligation en pareille matière ? La prévoyance est une vertu ; la vertu peut-elle être imposée par décret ? Est-ce que vous ne voyez pas que c'est une atteinte très-positive et très-grave à ces deux grands principes, desquels on peut dire, avec vérité, « qu'ils forment les puissantes assises de « toute société civilisée », la liberté individuelle et la propriété ? Est-ce que le mal produit par l'atteinte portée à ces deux grands principes n'est pas infiniment plus considérable que le bien que l'on peut attendre de ces remèdes artificiellement imposés ? Est-ce que ce n'est pas entrer dans une voie funeste, dans laquelle l'arbitraire ne sait plus s'arrêter ? Est-ce

qu'il n'est pas évident que, dès là que l'Etat se croit en droit de faire le bonheur des citoyens malgré eux, de leur imposer d'autorité la vertu, ou ce qu'il estime être tel, il n'y a plus de raison logique pour qu'il reste quelque chose debout de la liberté individuelle? En voici la preuve :

Du même principe dont on a fait sortir l'assurance obligatoire, voici qu'on veut faire sortir *l'épargne obligatoire*. C'est un pas de plus ; car la brèche faite à la propriété et à la liberté individuelle est incontestablement plus large! Ecoutez la proposition de M. Martin Nadaud. Il faut assurer une caisse de retraites aux ouvriers; pour cela, on fera, sur leur salaire, une retenue obligatoire de 5 %; mais ce n'est pas assez (et voyez si nous avions raison de dire que la pente est fatale), cela ne donnera que la moitié du capital nécessaire. Et l'autre moitié, qui la fournira? Les patrons et l'Etat! On obligera les patrons à une contribution égale à 2 ½ pour 100 de salaire payé aux ouvriers. L'Etat enfin paiera le reste. Voilà une belle conception! Elle comprend trois dispositions : la première, relative aux ouvriers ; la seconde, aux patrons ; la troisième, à l'Etat; la première est une violation intolérable de la liberté et du droit de propriété ; la seconde est un vol, à moins que ce ne soit une duperie ; la troisième est du communisme tout pur.

Vous ferez une retenue obligatoire de 5 % sur le salaire des ouvriers. C'est, dirons-nous sans insister, tant la chose nous paraît claire, une violation odieuse de la liberté individuelle et de la propriété. « L'ou-« vrier, disait très-justement un honorable député

« qui combattait la prise en considération de cette « proposition, ne serait plus un être libre ; il devien- « drait en quelque sorte un esclave, qu'un pouvoir « absolu et arbitraire aurait l'étrange prétention de « rendre heureux malgré lui. » Celui-ci veut amasser un petit pécule pour acheter une maisonnette et un verger, où il passera ses vieux jours, et qu'il laissera aux siens ; c'est le rêve de toute sa vie.. Point ! l'Etat en a jugé autrement et a trouvé bon que ses épargnes fussent autrement placées ; il voulait arriver à la propriété et assurer l'avenir de sa famille ; l'Etat estime qu'une rente viagère lui convient mieux ; et, de par ordre de l'Etat, il lui est interdit de devenir propriétaire ! — Cet autre n'avait qu'une ambition : prélever sur son salaire quotidien l'obole nécessaire pour payer les dettes d'un père chéri et laver sa mémoire à la sueur de son front... Mais l'Etat n'entre point dans ces considérations personnelles, et il a souverainement décidé, dans sa sagesse, de la destination que devaient recevoir ses épargnes ! Nous pourrions multiplier ces exemples à l'infini : à chaque pas, l'odieuse tyrannie cachée sous cette philanthropie apparente éclaterait de plus en plus.

Ce n'est pas tout. Vous supposez que tout ouvrier, dans quelque condition que ce soit, peut toujours mettre de côté 5 % sur son salaire. Mais que signifient alors toutes ces déclamations socialistes sur la tyrannie du capital et la condition intolérable du prolétariat ? Mais si, de fait, le salaire est, pour certains et dans certaines circonstances, à peine suffisant, ou même évidemment insuffisant ? Qu'importe ? L'ouvrier

mourra de faim aujourd'hui, de peur d'être exposé à en mourir sur ses vieux jours ! Mais encore? Le même prélèvement sur le salaire de tous, quel qu'il soit ! de la femme qui gagne 1 ou 1 fr. 50 par jour, comme de l'ouvrier qui gagne 6 et 8 fr.! Mais, ce prélèvement, comment sera-t-il opéré? Dans la grande industrie, passe encore ; les ouvriers y sont généralement sédentaires ; mais le reste, le plus grand nombre change perpétuellement de patron et d'atelier ; avez-vous réfléchi aux impossibilités matérielles d'application ? Et enfin, cette innombrable quantité d'ouvriers qui travaillent chez eux, à leurs pièces, à la tâche ou à la journée. et qui n'ont pas de patron, qu'en faites-vous? On inventera sans doute quelque chose pour eux !

Vous ferez, en second lieu, sur les patrons, un prélèvement égal à 2 $^1/_2$ pour 100 du salaire payé à leurs ouvriers. Ceci est plus fort ; et nous avons posé un dilemne du quel il nous paraît impossible de sortir : Ou les patrons paieront en réalité cette contribution forcée, et alors, pour appeler les choses par leur nom, c'est un vol; ou les patrons se récupéreront sur les salaires des ouvriers, qui diminueront, et alors c'est une duperie ! Voyons les deux hypothèses.

Est-il vrai, oui ou non, que si l'on arrivait à faire payer en réalité par les patrons cette contribution forcée, ce serait une spoliation, l'assistance imposée obligatoirement, non à la communauté, mais à une certaine catégorie de citoyens au profit d'une certaine autre catégorie de citoyens, une véritable monstruosité ? Quoi ! c'est quand nos industriels sont écra-

sés d'impôts, quand ils se déclarent incapables de soutenir la concurrence étrangère, quand vous en êtes persuadés vous-mêmes, puisque vous leur accordez des droits protecteurs et des primes, que vous allez leur imposer une contribution forcée au profit des ouvriers, de nature à augmenter considérablement leurs prix de revient et cette inégalité de situation à laquelle vous cherchez par ailleurs à porter remède? C'est le comble de la logique!

Mais, ne vous y trompez pas! Les patrons ne paieront qu'en apparence; en réalité, ils se récupéreront sur les ouvriers par une diminution des salaires, à moins que (et c'est le corollaire forcé d'une semblable mesure) vous n'en arriviez à décréter un minimum de salaires! Et si ce sont en réalité les ouvriers qui doivent supporter ce nouveau prélèvement de 2 $^1/_2$, c'est une véritable duperie; la conception devient extravagante; tous les arguments que nous faisions tout à l'heure se dressent ici avec une nouvelle force, avec la perspective, en plus, de grèves sur toute l'étendue du territoire, suscitées par vous-mêmes!

On abuse, en voulant le rendre obligatoire, du généreux exemple donné par quelques grandes maisons, quelques grandes industries, qui ont cru pouvoir s'imposer de semblables sacrifices, grâce à la force de leur organisation, et qui s'en sont bien trouvées. Il faut louer, honorer, propager ces exemples; il faut, par l'éducation, en montrer à tous les heureux résultats, faire comprendre l'harmonie des intérêts. Mais l'imposer, c'est une monstrueuse iniquité; et il est souverainement impolitique de transformer de la

sorte en obligation les généreuses inspirations des particuliers ; car il n'y a pas de meilleur moyen de les décourager!

Enfin, il y a une troisième partie que l'on veut mettre à contribution, l'Etat. Cela, dit-on, lui coûtera 30 millions au plus. Quand il n'y aurait que cela, de quel droit prélever sur les contribuables 30 millions pour une catégorie privilégiée de citoyens? En réalité, ce n'est pas 30 millions qu'il faudrait; c'est par centaines de millions qu'il faudrait compter. C'est un tonneau des Danaïdes, que vous voulez emplir! Au reste, peu importent les chiffres! Qui ne voit qu'une pareille théorie, c'est du communisme tout pur? Nous avons rangé nous-même l'assistance publique au nombre des attributions de l'Etat; mais il y a un abîme entre les deux choses : ceci, ce n'est pas seulement le *droit à l'assistance*, que nous avons repoussé; ce n'est pas seulement le *droit au travail;* c'est le *droit à l'aisance*, le *droit à la rente viagère!*

Les développements qui précèdent nous amènent naturellement à la seconde forme d'intervention de l'Etat par voie d'autorité :

B. La prévoyance imposée à l'Etat pour les particuliers. Sur ce terrain encore, ce ne sont pas des hypothèses que nous combattons ; ce sont des propositions de loi à l'ordre du jour. Voici venir un honorable député, qui se propose (nous l'avons vu) « *de mettre dans une belle et bonne position* « *matérielle, morale et intellectuelle les classes labo-* « *rieuses, qui forment les puissantes assises de toute* « *société civilisée.* » Pour cela, que faut-il? Assurer

aux frais de la commune, de la communauté tous les habitants. Ce n'est pas là la théorie de *l'assurance par l'Etat*, que nous verrons bientôt : c'est l'assurance par les compagnies, mais aux frais de l'Etat. Actuellement, dit-on, moyennant une prime annuelle de 25 fr., les compagnies versent 1.000 fr. à la majorité de l'assuré ; avec la généralisation de l'assurance, une prime de 18 fr. suffirait ; que la commune s'impose pour verser 18 fr. par an pour chacun de ses enfants, et tous vont devenir des propriétaires. — Nous ne voulons pas rechercher ce que deviendrait cette propriété, si mobile, dans la poche de jeunes gens pleins de passions et qui n'ont encore vécu que de privations, ni ce qu'elle durerait ; c'est le principe lui-même que nous signalons à tous ceux qui ont quelque souci de la liberté individuelle et du droit de propriété. Et ce principe, nous n'allons pas en entreprendre la réfutation ; ce serait faire la théorie du communisme, ce qui nous parait superflu ; il suffit de le mettre en lumière. C'est si manifestement prendre dans la poche des uns pour donner aux autres, que jamais un homme qui croit au droit de propriété et qui en désire le maintien ne s'associera à semblable mesure. « Il faut, dit l'auteur « de la popositition, que vous étendiez à tous les « avantages de la propriété, quel que soit le mode de « propriété que nous ayons à subir ou à adopter. « Quant à conserver en présence l'une de l'autre deux « sociétés, dont l'une est propriétaire et l'autre non « propriétaire, cela est impossible. » — Eh bien ! mais, je ne vois qu'un moyen, c'est le partage égal ! sauf à le recommencer tous les ans, ou tous les six

mois ! S'il ne faut pas qu'il y ait des non-propriétaires à côté de propriétaires, il n'y a pas de bonnes raisons non plus pour que celui-ci n'ait que 1.000 fr., tandis que celui-là en a 100.000, et cet autre un million ! Et puis, si, par malheur, votre assuré n'était plus en possession de ses 1.000 fr. au bout de six mois ou au bout d'un an, voilà que nous aurions encore un non-propriétaire à côté de propriétaires, ce qui ne doit pas être. Décidément, le système est incomplet !

Voilà un spécimen des idées de nos socialistes modernes. Il y a une trentaine d'années, on donnait ouvertement l'assaut à la propriété ; aujourd'hui, on essaie d'entrer dans la place par la porte de derrière. L'attaque n'en est que plus dangereuse, et, aujourd'hui plus que jamais, le cri de ralliement pour tous les amis de la liberté et de l'ordre social doit être : guerre au socialisme !

Après avoir écarté le système qui fait intervenir l'Etat par voie d'autorité dans les institutions de prévoyance, nous nous trouvons en présence de deux systèmes, entre lesquels il faut choisir.

Certes, le système de l'abstention absolue de l'Etat se défend par des raisons très-puissantes, celles qui militent toujours en faveur de l'initiative privée. De quoi s'agit-il ? D'un côté, d'opérations financières, de gestions financières : l'Etat a toute autre chose à faire. De l'autre côté, de prévoyance : une vertu, c'est affaire du moraliste et du prédicateur.

Voici toutefois les raisons qui nous porteraient à croire que le rôle de l'Etat, en pareille matière, n'est pas nécessairement un rôle purement négatif : 1° L'as-

sistance publique étant admise comme une des attributions de l'Etat, l'Etat a, indépendamment de l'intérêt moral, un intérêt matériel évident dans le développement des institutions de prévoyance, qui ont pour effet de diminuer les charges qui lui incombent du chef de l'assistance publique ; 2° l'épargne, qui est la base de toute institution de prévoyance, est toujours très-difficile pour le pauvre ; elle veut une sécurité absolue ; sinon, ou elle est découragée dès le principe, ou elle est découragée par le contre-coup des pertes qu'elle subit et qui lui sont si particulièrement sensibles ; la sécurité absolue est donc la condition *sine qua non* de l'épargne ; 3° les institutions de prévoyance sont à l'adresse des classes les plus pauvres, et aussi, il faut le dire, les plus ignorantes de la société ; ceux qui en ont besoin sont, plus que d'autres, accessibles aux séductions et aux mensonges de la spéculation. — Mais, ne sont-ce pas des majeurs ? — Oui ; aussi ne s'agit-il pas d'obliger, d'imposer la prévoyance ; il s'agit de savoir si l'Etat, aussi bien dans l'intérêt des finances que dans l'intérêt de la moralité et de la prospérité publiques, peut intervenir : d'une part, à l'effet d'empêcher la fraude et d'assurer la sincérité des contrats ; d'autre part, à l'effet d'encourager l'épargne, en lui offrant des sécurités que l'industrie privée ne lui offrirait pas actuellement.

L'observation des faits nous confirme de plus en plus dans cette opinion. Nous voyons que, dans les pays les plus libres, on est allé, en ces matières, de l'abstention systématique à l'intervention de l'Etat, sous la pression des faits. Voyez l'Angleterre. Au

commencement du siècle, les caisses d'épargne étaient des institutions absolument privées ; en 1817, le parlement décide que les caisses d'épargne déposeront dorénavant leurs sommes au *National debt office*, pour être gérées par l'Etat ; mais cette prescription n'est pas exécutée et des abus graves s'introduisent dans la gestion ; une grande enquête a lieu et révèle des désastres montant à 10 millions ; à la suite de cette enquête, en 1861, une caisse d'Etat est créée, relevant de l'administration des postes (*post office saving bank*), sans porter atteinte toutefois aux caisses privées. Et quels sont les résultats ? En quinze ans, l'épargne populaire a plus que doublé : la progression des déposants a été de 100.000 par an environ : en 1860, les caisses privées avaient 1.585.000 déposants et 41.259.000 l. sterl. ; en 1876, si l'on joint les caisses privées et les caisses publiques, on trouve 3.263.000 déposants et 70.279.000 l. sterl. ! Et on a remarqué que le *post office* attire les plus petites épargnes, celles qu'il est le plus nécessaire d'encourager.

L'exemple de l'Angleterre a été suivi par la Belgique, par la Suisse, par l'Italie. La loi italienne date de 1875 seulement, et, deux ans après, le nombre des bureaux de dépôt était décuplé (2.497 au lieu de 282).

Il semble difficile, en présence de ces faits, de contester l'impulsion donnée à l'épargne et à la prévoyance par l'intervention de l'Etat ; or, la prévoyance, c'est le progrès !

Reste à tracer les bornes de cette intervention, les limites de cette ingérence de l'Etat.

L'Etat a le droit incontestable de donner à tous l'exemple de la prévoyance, en l'appliquant, même obligatoirement, aux fonctionnaires publics. Ce n'est pas là, à proprement parler, une intervention de l'Etat; l'Etat est là chez lui; il a le droit de fixer les conditions du traitement de ses fonctionnaires : libre à eux d'accepter le contrat. C'est ce que l'Etat a fait, notamment par la loi du 9 juin 1853, en instituant les pensions de retraite des fonctionnaires ; mais il l'a mal fait ; et c'est avec grande raison que cette législation va être réformée ; car elle a des vices essentiels : elle ne s'occupe que de la personne du fonctionnaire, et établit, dans tous les cas et sans distinction, le principe de la rente viagère ; elle semble ignorer que, derrière cette personne, il y a souvent une famille, qu'elle met tout à fait en oubli. Le fonctionnaire a subi des retenues sur son traitement depuis un grand nombre d'années ; qu'il meure, sans avoir rien touché, la veille de sa retraite, et sa famille n'en verra rien ; qu'il soit lui-même remplacé avant le nombre d'années règlementaire, et le voilà déchu de tous droits sur ce qui devrait être une propriété inviolable. — C'est la loi du contrat ! — Oui, mais le contrat est mal fait ; l'Etat doit donner l'exemple de la prévoyance et de l'équité. Aussi applaudissons-nous sans réserve à la réforme qui s'élabore devant les Chambres, à la création d'une *caisse nationale de prévoyance* en faveur des fonctionnaires civils, qui distinguera les *retenues* des subventions, pour reconnaître aux premières le caractère de propriété qui leur appartient, et qui laissera la faculté de l'option entre la rente perpétuelle

et la rente viagère, faisant entrer en ligne de compte la pensée morale de la famille. Mais cela, nous l'avons dit, ne peut pas être considéré comme une intervention de l'Etat dans les institutions de prévoyance. L'Etat ne sort pas de son domaine.

Un premier mode d'intervention de l'Etat, qui ne paraît pas contestable, consiste à renseigner, à éclairer le public par la publicité des documents statistiques, dont lui seul possède les éléments, ou du moins peut les fournir avec une garantie spéciale. Les combinaisons de la prévoyance, en effet, ne sont nullement, malgré l'apparence, abandonnées au hasard — le hasard est l'ennemi de la prévoyance ! — elles reposent sur des calculs très-positifs, sur des statistiques très-précises ; d'importants travaux en ce genre ont été faits récemment, notamment en France, en Angleterre et en Amérique. Les Compagnies qui traitent avec des particuliers connaissent à fond tout cela et marchent sur un terrain solide ; si les particuliers l'ignorent, la partie n'est plus égale. Il faut que ces données, que ces statistiques soient connues du public ; il faut qu'elles soient mises à la disposition de tous. L'Angleterre a, à cet égard, une institution fort remarquable : c'est un corps d'*Actuaires*, chargés, à l'aide des données fournies par les sciences mathématiques et les constatations statistiques, de dresser des tables de probabilité pour les diverses combinaisons d'assurance, et de les communiquer, sous leur responsabilité, aux diverses sociétés de secours mutuels et d'assurances.

Voici une second mode d'intervention de l'Etat,

qui devient plus sujet à controverse. L'Etat peut-il transformer en services publics les institutions de prévoyance? La question est complexe. Voyons d'abord la *Caisse d'épargne*. Que fait l'Etat chez nous? Que fait-il à l'étranger? Que doit-il faire?

C'est ici, nous l'avons vu, que l'exemple de ce qui s'est passé à l'étranger est particulièrement grave. Nous avons cité l'Angleterre, et nous avons dit les progrès réalisés dans ce pays de libre initiative par la création d'une Caisse nationale d'épargne par la poste. Nous avons retrouvé les mêmes enseignements en Belgique, en Suisse, en Italie : partout, l'intervention de l'Etat est récente, et partout elle a produit d'excellents résultats. Il ne faudrait pas objecter l'exemple des Caisses d'épargne autrichiennes (*Spar Cassen*), qui sont des Caisses privées ; car ces Caisses sont placées sous le contrôle direct de l'Etat; d'après une ordonnance impériale de 1844, chacune de ces administrations reçoit un commissaire impérial, qui participe comme codirecteur à toutes les opérations, et dont la signature est nécessaire pour constituer la raison sociale de la Caisse. Ce n'est pas la liberté, cela! c'est la responsabilité de l'Etat engagée, avec moins de garanties; c'est un système bâtard, analogue à notre Crédit foncier. D'ailleurs, si l'Autriche prend rang après l'Angleterre pour l'épargne, il faut reconnaître que, depuis vingt ans, depuis la création du *Post office saving bank*, les progrès de l'Angleterre, en cette matière, ont été bien plus rapides que ceux de l'Autriche.

On sait quelle est l'organisation des Caisses fran-

çaises : ce sont des fondations municipales ou privées, autonomes, s'administrant elles-mêmes. Jusqu'en 1835, elles géraient les fonds qui leur étaient confiés ; à cette date, elles demandèrent à être déchargées de cette responsabilité ; l'Etat s'en chargea ; puis, à partir de 1837, la Caisse des dépôts et consignations, un établissement financier autonome, placé sous le contrôle direct du Parlement, fut chargée de recevoir ces fonds et de leur servir un intérêt de 4 %. Mais ce n'est plus là, remarquons-le, de l'initiative privée ; ce n'est plus là du moins l'industrie privée ; ce n'est pas encore un service public, comme en Angleterre ; mais il n'y a guère que l'organisation extérieure qui diffère. Dès que la responsabilité de l'Etat est engagée, il faut reconnaître que, si la constitution d'une Caisse nationale d'épargne par la Poste est reconnue utile à l'institution, il n'y a plus de raison théorique pour ne pas l'admettre. Or, les faits et le raisonnement conduisent à reconnaître, en l'état, cette utilité.

Sans doute, l'épargne a fait, chez nous, en ces derniers temps, des progrès remarquables. Le stock de nos Caisses d'épargne, après avoir fléchi en 1871 (500 millions, aprés avoir atteint 720 millions en 1869), est remonté rapidement : 573 millions, à la fin de 1873 ; 669 millions, à la fin de 1875 ; 769 millions, à la fin de 1876 ; 862 millions, à la fin 1877 ; plus d'un milliard, à la fin de 1878. Le nombre des livrets est monté de 2.079.196, en 1873, à 2.863.283, en 1877. Voilà un véritable progrès ; il faut s'en louer ; mais il ne faut pas oublier pour cela que nous som-

mes considérablement en retard. Ce qu'il faut, c'est que l'institution soit mise à la portée de tous, sur toute l'étendue du territoire ; or, cela n'est pas. En 1876, la France ne possédait encore que 1.257 caisses et succursales, quand l'Angleterre en avait 5.448, sans parler des Caisses privées ! et les deux tiers des chefs-lieux de canton en étaient dépouvus ; en 1877, il n'y en avait encore que 1.697. En 1875, on prit une demi-mesure : le décret du 23 août autorisa les Caisses d'épargne à demander le concours des receveurs des postes et des percepteurs des contributions directes ; mais cette innovation n'a reçu qu'une application fort restreinte : 107 receveurs et 449 percepteurs seulement avaient été requis et autorisés à la fin de 1877. Aujourd'hui les Chambres sont saisies d'une proposition de loi (1) et d'un projet ministériel (2) portant création d'une Caisse d'épargne postale (3). Eh bien ! si partisan que nous soyons du principe de non-intervention, nous ne pouvons, quand nous considérons l'état de nos mœurs et de notre civilisation, qu'applaudir à cette idée, qui a pour elle l'exemple des nations les plus libres et les plus prospères. Ce qui nous frappe, c'est qu'il y a dans la Poste une organisation toute préparée, répandue sur toute l'étendue du territoire, pénétrant jusqu'aux plus humbles hameaux, capable de mettre à la portée de tous sans exception l'institution de la Caisse d'épargne, résultat si désirable, et qui serait peut-être bien long

(1) Proposition de M. Arthur Legrand, 7 janvier 1878.
(2) *Journal officiel*, 10 mars 1880.
(3) Voir la loi portant création d'une caisse d'épargne postale, promulguée le 12 Avril 1881.

temps encore attendu, tant que le principe de l'association et de la mutualité n'aura pas poussé en ce pays de plus profondes racines. Sans doute, il ne faut pas multiplier à l'infini les fonctions de la Poste, si l'on veut qu'elles soient bien remplies ; et il y a, vers cet écueil, une tendance que nous regrettons : on vient de charger la Poste des recouvrements ; ce n'est pas son affaire, et cela retardera singulièrement le service et la marche de ses facteurs. Mais l'attribution nouvelle qu'il s'agit de confier à la Poste en faveur de la Caisse d'épargne est, de toutes, la mieux justifiée ; elle n'est pas de nature à imposer à la Poste, déjà habituée au maniement de l'argent, un trop lourd fardeau ; et elle peut, au moyen d'une augmentation du personnel intérieur, si cela est nécessaire, être exercée sans que le service en souffre en aucune façon.

Il va de soi que cette Caisse nationale d'épargne ne serait pas exclusive des Caisses privées : la théorie et la pratique commandent de les respecter. Celles qui existent ont acquis, là où elles fonctionnent, la confiance publique ; ce serait une faute impardonnable, en même temps qu'une atteinte injustifiable au principe de la liberté individuelle, que d'y toucher. Pour dire même toute notre pensée, la Caisse nationale d'épargne n'est point notre idéal ; nous ne l'acceptons que faute de mieux, et parce que, en l'état, elle nous paraît de nature à réaliser un réel progrès dans la prévoyance, en rendant l'institution de la Caisse d'épargne accessible à tous, et que, d'ailleurs, elle ne modifie qu'en la forme, et pour l'améliorer, l'organi-

sation actuelle. Or, cette organisation a un vice considérable. Aujourd'hui, comme demain, l'Etat (1) est et sera chargé de la gestion des fonds provenant de l'épargne. Or, l'Etat n'a pas ce qu'il faut pour cela ; la sévère réglementation, qui est nécessaire à la sûreté du Trésor public, éloigne ces fonds d'une foule d'emplois utiles et productifs, et les laisse souvent stériles aux mains de l'Etat, obligé cependant de leur servir des intérêts ; le commerce de banque, d'ailleurs, n'est nullement l'affaire de l'Etat, nous en aurons la preuve. Et de là résultent, d'une part, pour le Gouvernement l'éventualité de graves dangers, de grands embarras financiers, de crises telles que celle qui, en 1848, a failli dégénérer en banqueroute ; d'autre part, pour l'épargne, une foule d'entraves et de réglementations telles que celles qui résultent des lois de 1845 et 1851, réglementations commandées sans doute par la sûreté de l'Etat, mais qui arrêtent d'une manière très-regrettable son développement. Que la libre initiative, fondée surtout sur le principe d'association, soit à tous égards préférable, nous n'en faisons aucun doute. Mais le mal est qu'elle paraît actuellement au-dessous de la tâche ! Voilà pourquoi nous acceptons le progrès possible, facilement réalisable, tout en portant nos regards vers un autre idéal. — Mais ce progrès, que vous acceptez, n'est-il point de nature à retarder davantage encore la réa-

(1) Nous disons « l'Etat » ; que ce soit, en effet, la Caisse des dépôts et consignations sous la garantie du Trésor public (art. 1er de la loi du 31 mars 1837), ou que ce soit l'Etat lui-même qui gère, la chose importe peu au point de vue des principes, et le résultat est le même.

lisation de cet idéal que vous entrevoyez? — Si nous avions une crainte, ce serait celle-là; et l'objection est, à coup sûr, la plus sérieuse que l'on puisse faire contre l'institution d'une Caisse d'épargne postale. Toutefois, il nous semble que le danger peut être écarté, si l'Etat, comprenant bien son rôle et sa mission, rejetant toute inspiration socialiste, ne fait à l'épargne populaire aucun avantage spécial et se borne à lui servir des intérêts semblables à ceux qu'il donne à toute somme empruntée par lui dans des conditions analogues. Le danger, disons-nous, serait écarté; car l'iniative privée, toujours plus féconde dans sa liberté, ne manquerait pas de trouver des emplois plus productifs, partant plus rémunérateurs; et elle serait préférée dès qu'elle aurait conquis la confiance publique.

Signalons, avant de quitter ce sujet, une très-heureuse innovation contenue dans les projets de loi soumis aux Chambres : l'insertion de la *clause de sauvegarde*, imitée de la Belgique et de l'Autriche, qui permettra d'élever notablement le *maximum* des dépôts et de donner aux fonds déposés des emplois plus variés, en garantissant les Caisses contres des demandes de remboursement imprévues et excessives.

Après la Caisse d'épargne, qui est la forme la plus simple et la plus élémentaire, les diverses formes de la prévoyance peuvent se ramener à une même dénomination, l'*assurance*.

Diverses quant à leur objet et quant à leur forme, les assurances sont toujours analogues dans leur essence : une garantie contre des risques éventuels

au moyen d'un sacrifice actuel, variant suivant l'intensité du risque. Eh bien! on a posé, relativement aux assurances, la même question que nous avons examinée relativement aux Caisses d'épargne : l'Etat doit-il transformer les assurances en service public? Cette théorie des assurances par l'Etat a été soutenue, notamment par des publicistes allemands et italiens. On prétend atteindre par là un double résultat : 1° développer les assurances, en offrant au public une sécurité que ne lui donnent pas toujours des Compagnies privées, souvent mal gérées, et dont l'existence est précaire ; 2° égaliser les risques, mieux que ne le peuvent faire les Compagnies privées, par l'organisation d'une vaste association générale de garantie. En somme, le bon marché et la sécurité, voilà, dit-on, ce que donneraient au public les assurances par l'Etat. Une proposition en ce sens a été déposée par M. Vacher à la tribune de la Chambre, mais seulement pour les assurances agricoles.

Nous avons déjà quelque chose d'analogue dans l'institution de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse (loi du 10 juin 1850), dont nous devons dire un mot. Placée sous la garantie de l'Etat, et gérée par par la Caisse des dépôts et consignations, cette Caisse a pour but d'assurer aux personnes peu aisées, à un âge déterminé, une rente viagère calculée d'après le montant des versements faits par elles, une rente viagère soit à capital *aliéné*, soit à capital *réservé* ; car la loi du 8 juin 1850 n'a pas fait la faute de celle de 1853 sur les pensions de retraite des fonctionnaires : derrière le fonctionnaire, elle a vu la famille,

L'Etat tient compte de l'intérêt composé de tout versement à 5 %. Signalons, en passant, un des dangers de l'intervention de l'Etat en pareille matière : en constituant aux déposants des rentes viagères calculées à 5 %, l'Etat fait de l'assurance à perte ; car cet intérêt est très-supérieur au taux actuel ; c'est du communisme, et cela peut devenir un danger grave pour les finances (1). Le maximum des versements que peut faire une personne dans l'année est de 2.000 francs. Le maximum de rentes viagères, d'abord de 600 fr., est aujourd'hui de 1.500 fr. L'entrée en jouissance est fixée par l'assuré, à son choix, entre cinquante et soixante-cinq ans ; en cas d'infirmités ou blessures graves, la liquidation peut être faite par anticipation avant cinquante ans. Voilà, à grands traits, l'organisation de la Caisse des retraites pour la vieillesse.

Faut-il blâmer cette intervention de l'Etat ? Il est

(1) Voici, dans un document tout récent, la confirmation éclatante de ce que nous avancions. Dans le rapport qu'il vient de faire (*Journal officiel*, 17 décembre 1880) au nom de la Commission de surveillance de la Caisse d'amortissement et de la Caisse des dépôts et consignations, M. Duclerc, président, disait : « Tandis que la Caisse constitue aux déposants des rentes viagères calculées à 5 %, les placements qu'elle a effectués en rentes perpétuelles pendant ces dernières années ne lui ont produit qu'un intérêt de :

Importance des pertes subies :

		Chiffres de rentes perdues annuellement :		Capitalisation au taux du tarif, 5 % :
en 1875 : 4.61 %	—	68.400 fr.	—	1.368.000 fr.
en 1876 : 4.66 %	—	68.592 fr.	—	1.371.000 fr.
en 1877 : 4.60 %	—	57.914 fr.	—	1.158.000 fr.
en 1878 : 4.46 %	—	148.425 fr.	—	2.968.000 fr.
en 1879 : 4.10 %	—	373.675 fr.	—	7.473.000 fr.

Et il ajoutait que la perte déjà constatée pour l'exercice courant était d'environ 10 millions !

manifeste qu'elle ne se légitime pas aussi bien qu'en matière de caisse d'épargne, parce que le fonctionnement de la caisse d'épargne est une opération parfaitement simple, tandis que le fonctionnement de la caisse des retraites repose sur des combinaisons variées, qui ne paraissent guère convenir à l'Etat, et qui réclament la souplesse et la liberté de mouvements de l'initiative privée. Il est certain encore que cette intervention n'est pas sans danger pour le Trésor public. Nous n'avons pas pourtant le courage de la condamner au nom d'une économie politique inflexible ; car il est fort à croire que, sans l'inspiration officielle, cette excellente institution n'eût pas vu le jour, ou n'eût pas reçu le développement qu'elle a reçu. Mais nous affirmons que le progrès n'est pas du côté de l'extension de l'ingérence de l'Etat, mais de la prévoyance privée et de la mutualité. Et, de fait, les institutions privées de prévoyance se développent de plus en plus. Les Compagnies d'assurance ont fondé, en faveur de leurs employés, des *caisses de prévoyance*, sur un plan très-intelligent, déjà propagé parmi les établissements industriels, et qui a inspiré le projet de loi sur la caisse nationale de prévoyance des employés civils. L'initiative privée s'étendant, l'Etat pourra se retirer.

C'est dire que nous sommes ennemi de la généralisation de l'intervention de l'Etat, que d'aucuns demandent en matière d'assurances ; nous ne voulons pas de « l'assurance par l'Etat » érigée en système. Il ne faut pas, si nos principes ont été bien posés, multiplier les services publics ; il ne faut admettre que

ceux que justifie une nécessité évidente ; or, cette nécessité ne nous paraît ici nullement démontrée. On invoque la mauvaise gestion de quelques compagnies; mais c'est là un argument vague et, en quelque sorte, insaisissable ; et, ce qui est présumable, c'est que les caisses de l'Etat seraient encore moins bien gérées, car telle est la règle générale. Et quand on parle d'égaliser les risques, cela veut dire, si nous comprenons bien, égaliser les primes ; c'est du communisme ! Le service des assurances est suffisamment organisé par l'initiative privée ; ce n'est pas l'offre qui manque, c'est bien plutôt la demande ; or, c'est affaire d'éducation, cela : il faut répandre dans les masses la connaissance et la saine appréciation de l'assurance sous ses diverses formes ; il faut éclairer tout le monde, par tous les renseignements de la statistique, de manière que les deux parties puissent traiter sur un pied d'égalité et que la concurrence se développe ; il faut faire aussi, par la communication de tous ces renseignements, l'éducation des sociétés de secours mutuels. Voilà la sphère dans laquelle l'action de l'Etat pourra s'exercer d'une manière bienfaisante. Mais qu'il se fasse le directeur d'une immense entreprise d'assurance officielle, ce serait manifestement sortir de son rôle, ce serait un empiétement sur l'initiative privée, ce serait un grand pas dans la voie funeste, où nous ne sommes que trop disposés à marcher, du socialisme et du communisme. Remarquons que la présente question est tout à fait différente de celle des caisses d'épargne. Sans rappeler les raisons pratiques qui nous ont paru justifier dans

un cas l'intervention de l'Etat et la proscrire dans l'autre, les difficultés de l'organisation du service ne peuvent être comparées : le service des assurances est un service spécial, compliqué, qui demande une organisation à part, laquelle serait à créer de toutes pièces ; ce serait un rouage de plus à ajouter au mécanisme gouvernemental, déjà si gros, tandis que la Caisse nationale d'épargne trouve son organisation toute prête dans le service postal, et c'est là précisément la meilleure, sinon la seule raison en faveur de l'intervention de l'Etat.

Est-il besoin d'ajouter que, au point de vue politique, la transformation des assurances en service public serait particulièrement dangereuse ? Ce ne serait pas seulement une responsabilité de plus, ce serait une cause incessante de conflits et de mécontentements volontairement recherchée ; car l'assurance a un caractère essentiellement contentieux, et il y a généralement antagonisme entre l'assuré, qui ne se trouve jamais assez indemnisé, et l'assureur, qui est toujours porté à restreindre l'indemnité ; sans parler des incendies volontaires employés comme moyens d'agitation politique ! Ajoutons que l'exemple des pays qui ont mis en pratique le système de l'assurance par l'Etat, de l'Allemagne, de la Suisse, où la prime officielle est jusqu'à dix fois supérieure aux primes des Compagnies privées, serait à lui seul une suffisante réfutation de la théorie des assurances par l'Etat.

Demandons-nous, enfin, si l'Etat peut ou doit réglementer d'une manière spéciale les institutions de

prévoyance. C'est là un troisième mode d'intervention, plus grave, à certain égards, que le précédent ; il ne s'agit plus seulement de mettre le service public à côté de l'initiative privée pour suppléer à ses défaillances ; il s'agit de réglementer celle-ci, c'est-à-dire de l'entraver, de la diminuer, de l'amoindrir. Que fait l'Etat chez nous ? que fait-il à l'étranger ? que doit-il faire ?

On sait quelle est notre législation sur les sociétés de secours mutuels, la forme la plus noble et la plus touchante de la prévoyance. De la loi du 15 juillet 1850, et du décret du 26 mars 1852, il résulte qu'il faut distinguer trois classes de sociétés de secours mutuels : 1° les sociétés *reconnues* comme établissements d'utilité publique, constituées par décret rendu sur avis du Conseil d'État, et qui ont le droit de posséder, d'acquérir, de recevoir des dons mobiliers et immobiliers, quelle qu'en soit la valeur, et jouissent, en outre, de tous les avantages assurés aux sociétés *approuvées* par le décret du 26 mars 1852 ; — 2° les sociétés *approuvées*, aux termes du décret du 26 mars 1852, par le ministre de l'intérieur dans le département de la Seine, et par les préfets dans les autres départements, auxquelles ce décret reconnaît l'existence légale et confère certains droits, mais qui ne peuvent posséder que des biens mobiliers et n'ont droit de recevoir que des dons et legs mobiliers n'excédant pas 5.000 fr. ; — 3° enfin, les sociétés *privées*, qui se constituent en vertu d'une simple autorisation de police du préfet, qui sont placées sous le régime des lois sur les associations, et qui n'ont

d'autre droit civil que de faire des dépôts à la Caisse d'épargne jusqu'à concurrence de 8.000 fr. Si l'on ajoute à cela l'institution d'une Commission supérieure et une dotation de dix millions (décret du 23 janvier 1852), on aura l'idée à peu près complète de l'organisation de nos sociétés de secours mutuels.

En ce qui touche les assurances, une distinction doit être faite : les assurances sur la vie, à prime fixe ou mutuelles, sont soumises à la nécessité de l'autorisation préalable ; les autres sociétés d'assurance peuvent se former librement ; mais elles sont soumises aux conditions fixées par un décret d'administration publique (décret du 22 janvier 1868), lequel ne réglemente que les sociétés anonymes et mutuelles.

En Angleterre, pour jouir des bénéfices assurés par la loi, les *Sociétés d'amis* doivent être enregistrées par un fonctionnaire public spécial, *general registrar*, relevant nominalement du ministère de l'intérieur, mais en réalité du Parlement seul, et payé par le Trésor. La législation n'avait guère pris d'abord, à l'égard des sociétés d'amis, que des mesures de publicité ; une importante loi de 1875 a rendu l'intervention de l'Etat plus directe et plus rigoureuse. L'opinion publique s'était grandement émue. Il y a quelques années, le *registrar*, M. H. Pratt, disait dans son rapport au Parlement, que, sur 23.000 sociétés enregistrées, à peine pouvait-il répondre de la solvabilité de 20 ! Une grande enquête eut lieu, qui révéla de graves abus dans l'administration de ces sociétés. C'est de là qu'est sortie la loi de 1875.

Le *registrar* a le droit, non-seulement de refuser l'approbation aux Statuts, quand ils ne sont pas conformes aux bases scientifiques déterminées par les *actuaires*; mais encore de se faire représenter chaque année le bilan des sociétés, dont un vérificateur public examine, chaque année aussi, les comptes et les livres; tous les cinq ans, des rapports sont faits au *registrar* sur les maladies et la mortalité des membres de la société, et un inventaire est dressé par un estimateur public payé par elle. Tels sont les principaux traits de cette loi, qui entre dans de minutieux détails qu'il serait inutile de reproduire ici.

Cette ingérence considérable de l'Etat en Angleterre, récente ici comme dans d'autres matières, est un précédent grave. Cependant les principes commandent de décider que l'Etat ne doit intervenir ici que pour éclairer, pour renseigner, point pour contraindre et réglementer; nous ne sommes dans aucun des cas généraux dans lesquels la réglementation nous a paru légitime. Que peut-on dire en effet? Que les institutions de prévoyance sont à l'adresse des classes peu éclairées et qui ont particulièrement besoin de tutelle? Nous avons invoqué nous-même cette considération pour justifier, en principe, l'intervention de l'Etat; mais cette intervention a des limites déterminées par les motifs mêmes qui la font admettre. Il est impossible d'assimiler des majeurs, sous pretexte qu'ils sont peu éclairés, à des incapables: autrement, on arriverait logiquement aux empiétements les plus manifestes sur la liberté individuelle et à la tutelle universelle de l'Etat; il pourrait, partant

du même principe, réglementer les salaires et les heures de travail, et bien d'autres choses encore, qui nous paraissent rentrer essentiellement dans le domaine de la liberté. Non : l'incapacité seule appelle la protection légale, la réglementation ; l'ignorance demande seulement la lumière, et c'est en ce sens, selon nous, que doit seulement se produire l'intervention de l'Etat.

Ainsi, pourquoi la nécessité d'une autorisation pour les assurances sur la vie à primes fixes ou mutuelles ? Pourquoi cette différence, au détriment de la liberté, entre les compagnies d'assurances et les autres ? Que l'Etat, planant au-dessus des petits intérêts individuels, fasse dresser par des hommes compétents et désintéressés, comme les *actuaires*, des statistiques sérieuses pour les différentes combinaisons d'assurance sur la vie comme les autres, et qu'il trouve les moyens de donner à ces renseignements la plus grande publicité, la liberté sera respectée, et tous les intérêts légitimes seront sauvegardés.

C'est surtout dans les sociétés de secours mutuels que l'intervention de l'Etat doit être particulièrement sobre et délicate ; car la société de secours mutuels, c'est une famille, et il ne faut pas qu'on y sente la main de l'autorité.

Faut-il condamner le principe de l'approbation ? Disons d'abord que, quoi qu'on pense du principe, l'application en est manifestement défectueuse chez nous. Le Ministre de l'intérieur ou le Préfet est une autorité incompétente, si l'on veut que l'approbation soit donnée, non dans un but politique, mais dans un

but économique. Bien préférable est le système anglais, dans lequel l'approbation est donnée par un fonctionnaire spécialement préposé à cet effet et parfaitement compétent. Nous comprenons le principe de l'approbation donnée par une autorité compétente, faisant abstraction de toute préoccupation autre que celle des intérêts de la société, mais à la condition que les sociétés non approuvées jouiront du droit commun. Réservez, si vous voulez, aux sociétés approuvées certains priviléges, certaines faveurs, comme prix de la demande d'approbation ; mais laissez jouir du droit commun celles qui se croiront en mesure de voler de leurs propres ailes ! — C'est ce qu'on fait, dira-t-on. — Oui ; mais le mal est que le privilége et le droit commun sont souvent confondus dans notre législation, et que l'on donne aux uns comme privilége ce qui devrait être le droit commun de tous !

On a critiqué, et on a eu raison, les subventions données par l'Etat aux sociétés approuvées. D'abord, il ne s'agit pas ici d'une chose d'intérêt commun ; et, s'il ne se tient rigoureusement à ce principe, l'État ne sait plus où s'arrêter dans la voie des subventions. Et puis, la subvention est ici manifestement contraire au but, à l'essence même de l'institution. « Il « faut, comme on l'a très-bien dit, que l'ouvrier ap- « prenne à compter sur lui-même, sur son travail, « sur son économie ; qu'il mette son orgueil et sa « gloire à secouer le joug de la misère. » Autrement, vous faites une institution charitable d'une institution destinée à exclure la charité. Mais voici la meilleure des subventions :

Il y a, dans la loi anglaise de 1875, dont nous avons parlé, une remarquable disposition : L'office central (c'est le *registrar* des sociétés d'amis avec un ou plusieurs assistants) pourra, avec l'approbation du Trésor, envoyer aux sociétés des modèles de rapport, balance et inventaire, répandre partout ou dans une localité seulement des documents statistiques extraits des rapports qu'il reçoit, ou des tables indicatives des moyennes de mortalité ou des sommes à payer en cas de vieillesse, maladie, ou enfin toutes autres indications utiles aux sociétés. — Voilà une intervention vraiment bienfaisante et louable ! Voilà des renseignements qu'il serait utile de communiquer à toute société naissante, et qu'on devrait lui envoyer, en réponse à la déclaration qu'elle est obligée de faire par mesure de police.

Pourquoi le décret du 26 mars 1852 réservait-il au chef de l'Etat la nomination des présidents des sociétés de secours mutuels ? Il est clair qu'une pensée politique seule avait inspiré cette abusive ingérence, que le décret du 27 octobre 1870 a très-justement supprimée.

Pourquoi encore ce maximum de 500 membres fixé par le décret du 26 mars 1852 ? On concevrait plutôt un minimum (que nous n'avons garde toutefois de proposer), parce qu'il importe que le nombre des sociétaires soit assez élevé pour que les risques soient divisés, et qu'on peut, à la rigueur, déterminer en principe sur combien de têtes doivent s'étendre les risques pour être suffisamment amortis ; mais la fixation d'un maximum est absolument arbitraire et

évidemment inspirée encore par des préoccupations politiques.

Pourquoi aussi n'autoriser la société, comme le fait le décret de 1852, à promettre des pensions de retraite que sous la condition de l'adjonction nécessaire d'un nombre suffisant de membres honoraires? Nous ne proscrivons pas, comme quelques-uns, les membres honoraires : il est vrai que ce n'est plus là la mutualité stricte; il est vrai que ce n'est qu'à titre d'accessoire qu'il faut appeler une intervention qui substitue dans une certaine mesure la charité à la prévoyance; mais il est vrai aussi que les membres honoraires ont rendu d'incontestables services, et que d'ailleurs, il y a, dans ce rapprochement volontaire et spontané, une pensée vraiment touchante et un précieux élément d'harmonie sociale. Il ne faut pas les proscrire, mais il ne faut pas les imposer! — Des sociétés avaient promis des pensions de retraite et ont été obligées de se dissoudre, pour n'avoir pas mesuré l'étendue de leurs engagements. — Il faut les prévenir, les renseigner, leur montrer qu'un fonds spécial est nécessaire. Mais, si ce fonds peut être fourni par les cotisations des membres participants, il n'y a nulle raison vraiment pour exiger l'adjonction de membres honoraires!

En résumé, voici comment il nous semble qu'on peut définir le rôle de l'Etat en matière d'institutions de prévoyance : l'Etat doit éclairer le public, notamment par tous les renseignements que peut fournir une bonne statistique; il peut accorder des faveurs spéciales aux associations qui consentent à faire ap-

prouver leurs statuts par des autorités compétentes, mais sans priver du droit commun celles qui veulent leur complète indépendance ; il doit encourager, autant qu'il est en lui, le progrès dans la prévoyance, mais sans imposer ce qui lui paraît tel ; et il doit soigneusement se garder des ingérences indiscrètes qui le découragent.

TROISIÈME PARTIE.

FONCTIONS QUI NE RENTRENT NI DANS LES ATTRIBUTIONS NÉCESSAIRES, NI DANS LES ATTRIBUTIONS NATURELLES DE L'ÉTAT (1)

CHAPITRE I.

INDUSTRIE.

Nous avons dit ailleurs que l'Etat peut intervenir dans l'ordre économique sous une triple forme: par voie d'action, par voie d'impulsion, par voie de réglementation. Nous pouvons étudier dans cet ordre l'ingérence de l'Etat dans le champ de l'industrie proprement dite, où l'Etat se croit appelé à faire beaucoup de choses, tandis qu'il n'a rien à y faire ou à peu près.

§ 1

L'ETAT INTERVENANT PAR VOIE D'ACTION.

L'Etat intervient par voie d'action dans l'industrie quand il exerce lui-même, par ses agents, une industrie quelconque, soit qu'il le fasse sans porter atteinte,

(1) Ceci n'est que le complément de ce qui a été dit déjà, notamment dans la 2e partie. Nous avons dit déjà, par exemple, que l'exploitation des chemins de fer, que les assurances, etc., ne rentrent pas dans les attributions de l'Etat. Nous ne reviendrons pas sur tous ces points pour éviter des redites. Nous voulions seulement faire remarquer que cette partie de notre travail doit être complétée par les explications qui la précèdent.

en droit du moins, à la liberté des industries similaires exercées par les particuliers, soit qu'il se réserve le monopole d'une industrie spéciale. Quand l'Etat se réserve le monopole d'une industrie, c'est pour en tirer un profit fiscal. C'est sur ce motif qu'est fondé (sans rappeler le monopole des postes, dont nous avons parlé, et qui se justifie par d'autres raisons) le monopole des tabacs, des cartes à jouer, des poudres (car la sécurité publique, que la fabrication et la détention des poudres met en jeu, pourrait être sauvegardée par certaines précautions réglementaires), ainsi que le malencontreux monopole, que nous avons vu naître récemment, des allumettes chimiques. Il est clair que tout cela ne rentre ni dans les attributions nécessaires, ni dans les attributions naturelles de l'Etat. Ce n'est pas à dire que tout cela doive être nécessairement condamné. Ce sont des impôts, avec l'inconvénient, en plus, du monopole ; et c'est seulement à titre d'impôts que ces monopoles peuvent être défendus. D'où se peuvent immédiatement déduire les règles suivantes : si l'impôt est mauvais, si la matière n'est pas imposable, le monopole doit être condamné. Il doit l'être encore, si les inconvénients du monopole, pour une industrie déterminée, surpassent les avantages de l'impôt. Il doit l'être enfin, si l'impôt pouvait être perçu sous une autre forme et sans l'établissement du monopole. Avec ces données, on sera porté à absoudre facilement le monopole des tabacs, des cartes à jouer, voire même des poudres ; on n'hésitera pas, au contraire, à condamner un monopole tel que celui des allumettes chimiques, qui

a eu pour but d'établir un impôt sur une chose de première nécessité, qui a porté une atteinte profonde à une industrie florissante dans notre pays, et qui a mis tous les consommateurs à la merci d'une compagnie privilégiée, qui n'a pour but que de réaliser de gros bénéfices, sans avoir à se soucier de la qualité de ses produits qu'on est bien obligé de lui demander. On a procédé à des expropriations sans fin, on a dû payer des indemnités énormes, on a fait un tort considérable à l'industrie, on a (c'est le danger de tous les monopoles fiscaux) développé la fraude sur une large échelle, et on a forcé le public à se servir de détestables allumettes (1) ! Quand un monopole fiscal de ce genre est établi, nous estimons qu'il vaut mieux qu'il reste aux mains de l'Etat que d'être affermé à une compagnie privée; suivant la juste remarque de M. Leroy-Beaulieu (2), le public est froissé de penser que l'impôt qu'il paie peut accroître les bénéfices d'une compagnie ; il est plus disposé à traiter celle-ci que l'Etat lui-même en ennemie ; il est vis-à-vis d'elle plus exigeant, plus enclin à la fraude. Ajoutons aussi qu'il a naturellement plus de sujets de mécontentement. Il trouve encore dans l'exécution par l'Etat certaines garanties quant à la qualité des produits, garanties qui lui font défaut si le monopole est livré à une compagnie ; car alors (qu'on y prenne garde !) l'intérêt personnel agit en sens contraire de son action ordinaire. Dans l'industrie libre, il incite le producteur

(1) « L'établissement de l'impôt sur les allumettes est une des plus grandes inepties que présente l'histoire des finances modernes. » (M. Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, I, p. 622).

(2) *Ibidem*.

à veiller incessamment à la qualité des produits, pour conserver et augmenter sa clientèle ; avec le monopole, et, par exemple, pour la fabrication des allumettes, il le pousserait plutôt à livrer de mauvais produits, soit parce que la production coûterait moins cher, soit parce que la consommation en augmenterait par cela même.

En dehors des monopoles fiscaux, est-il dans les attributions naturelles de l'Etat d'entreprendre certaines industries, dans le but de maintenir le niveau, de propager le progrès, de fournir des modèles ? Faut-il parler des *ateliers nationaux* ? Non, n'est-ce pas ? La cause est entendue. La théorie a si piteusement échoué, qu'elle est, pour tout homme de sens, pour ceux-là même qui avaient besoin d'un exemple, définitivement jugée et condamnée. Nous faisons allusion à des établissements tels que l'imprimerie nationale, les manufactures de Sèvres, des Gobelins, de Beauvais, etc., les fermes-modèles. Nous sommes fort enclin à penser que tout cela constitue une extension abusive des attributions de l'Etat, par les raisons suivantes :

1° L'Etat n'a pas une puissance secrète pour que, dans ses ateliers, l'industrie arrive à de meilleurs résultats que dans les ateliers privés ; quelle que soit sa prétendue supériorité sur l'Individu, ce n'est pas lui qui agit, ce sont des individus salariés par lui, et la seule différence entre cette entreprise et celle d'un particulier, c'est le défaut d'intérêt personnel chez l'entrepreneur.

2° L'Etat ne peut faire mieux que l'industrie privée,

qu'en faisant des sacrifices aux frais du Trésor, pour l'amour de l'art. Or, par là, il grève le budget ; il le grève inutilement, si l'industrie privée ne peut pas l'imiter ; car elle ne travaillera jamais à perte ; il rend la concurrence très-difficile, quelquefois impossible, à l'industrie privée. « La cordonnerie ne serait pas libre « en France, s'il y avait une cordonnerie de l'Etat », a-t-on dit ; rien n'est plus vrai. Voici ce que nous lisons dans un rapport récent, et d'ailleurs très-remarquable, de M. Lockroy, sur le budget des Beaux-Arts : « Aujourd'hui que les nations étrangères font « une concurrence si dangereuse à l'industrie fran- « çaise, l'attention du gouvernement doit se porter « sur les manufactures nationales. Ce sont elles « surtout qui peuvent et qui doivent faire, au « profit de nos ouvriers et de nos fabricants, des ten- « tatives souvent onéreuses, et des essais toujours « difficiles, tenter des expériences, maintenir le « niveau de la production, entretenir enfin dans le « domaine de l'art industriel une émulation salutaire. « Le commerce est toujours tenté de baisser ses prix, « et, par conséquent, de livrer des produits de qualité « inférieure. Il faut qu'il soit constamment tenu en « haleine par la comparaison d'une fabrication irré- « prochable. » — Voilà, nous l'avouerons, qui renverse toutes nos idées économiques. Nous ne pensons pas, nous, que les manufactures nationales, c'est-à-dire le Trésor public, doivent faire « des tentatives onéreuses, des expériences dangereuses *au profit des ouvriers et des fabricants* » ; nous ne pensons pas que l'Etat ait le pouvoir de « *maintenir le niveau de la*

production », lequel est souverainement réglé par la consommation, ni que l'Etat puisse faire autre chose que d'entretenir à grands frais une industrie de luxe, sans avenir commercial. Nous pensons que si « *le commerce est tenté de baisser ses prix* », c'est que la consommation l'exige, et que ce n'est pas en l'en empêchant, qu'on aidera notre industrie à supporter « *la concurrence si dangereuse* » de l'étranger ; qu'enfin, si la consommation est disposée à rémunérer des produits supérieurs, l'industrie les lui donnera sans que l'Etat s'en mêle ; et que, si elle ne veut les payer, l'Etat n'y fera rien ! Toutes ces attributions émanent, à notre avis, d'un faux point de départ. L'Etat n'a pas les qualités requises pour faire un industriel ; nous avons maintes fois dit pourquoi. Ou il produira plus mal que l'industrie privée, ou il produira plus chèrement. Il n'a pas non plus d'argent pour cela ; il y emploie l'argent des contribuables, et il fait en cela acte de mauvais administrateur. Ces attributions sont condamnables, au moins en principe et comme tendance. Les seules qui se puissent légitimer sont celles qui ont pour cause les nécessités de la défense nationale, comme l'institution des haras de l'Etat. La question alors cesse d'être économique pour devenir politique ; et nous estimons que l'économiste usurpe quand il prétend la trancher à lui tout seul. « La question, « dit à ce propos Dunoyer, est de savoir s'il y a lieu « de se mettre en frais pour exciter à produire de « bons chevaux avant que la demande en soit faite, « et si, d'autre part, une telle excitation est nécessaire quand le débit des beaux chevaux est devenu

« facile et assuré. Le seul véritable, le seul efficace « encouragement à la production, c'est la demande. » — Non, la question est plutôt de savoir si, en fait, le service de la remonte est parfaitement assuré, l'industrie chevaline étant absolument abandonnée à l'initiative privée, si la conservation des types et des races est suffisamment garantie ; et c'est là une pure question de fait, que l'homme d'Etat doit examiner ; si non, l'Etat peut et doit intervenir. Quand il s'agit de la défense nationale, ce n'est pas seulement sur les déductions logiques des principes qu'il faut raisonner et agir, c'est sur des faits certains et positifs. Les conseils de l'économie politique doivent être pris en grande considération ; mais ils ne sont pas nécessairement décisifs, la question n'étant pas purement économique.

On a quelquefois voulu faire de l'exploitation des mines une industrie officielle, et il y a de cela quelques exemples chez des nations voisines. Ceci suppose résolue la question préalable que voici :

A qui appartient la propriété des mines?

A l'inventeur, dit un premier système avec Turgot, par droit d'occupation. — Au propriétaire du sol, dit un second système, avec M. Dunoyer ; car les substances minérales font essentiellement partie du sol. — A l'Etat, dit un troisième système, avec MM. de Villefosse et Charles Comte. La question est très-intéressante au point de vue du droit philosophique.

Le titre de l'inventeur ne paraît pas valable. L'invention, l'occupation peut constituer un titre à la propriété d'un meuble : elle nous représente l'homme,

dans le libre exercice de son activité, mettant la main sur une chose qui n'appartient à personne, et établissant sur elle sa possession d'une manière complète et exclusive ; de quel droit un autre viendrait-il le déposséder de cette chose, qu'il a faite sienne par une mainmise irréprochable ? Mais il est clair que cela ne s'applique pas aux mines, et que, pour avoir trouvé un filon, l'inventeur n'a pas fait acte d'appropriation exclusive sur une mine, qui s'étend peut-être à des lieues à la ronde et dont il ignore même la structure et les dimensions. L'inventeur a seulement droit à une rémunération proportionnelle aux services rendus. La méthode la plus simple et la plus équitable serait de le faire participant dans une certaine mesure dans les bénéfices.

Le titre du propriétaire du sol est infiniment plus sérieux et il nous a fait hésiter longtemps. Le sous-sol est naturellement inséparable du sol et doit appartenir au propriétaire du sol ; car, où voulez-vous faire cesser la propriété de la surface ? A 1 mètre, à 2, à 3, à 10 ? Il est impossible de marquer la ligne de séparation ! Le sous-sol est si bien une inséparable dépendance du sol, qu'on ne peut y pénétrer qu'en ouvrant le sol ; peu importe à quel endroit et quel est le nom du propriétaire ! Aussi la loi a-t-elle consacré ce principe que « la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous » (art. 552, C. civ.) « *Qui dominus est soli, dominus est cœli atque inferorum,* » disaient nos anciens légistes (1). Ces raisons sont graves.

(1) Ce système a trouvé récemment un défenseur habile et convaincu dans un professeur à l'Université de Pise, M. Gianquinto, qui y a consacré plusieurs pages de son Cours de droit public et administratif, t. II, p. 63 et suiv.

Cependant, si nous remontons à l'origine et à la justification de la propriété foncière, nous ne saurions nous y rendre. D'où naît cette propriété? Du travail : l'homme fait la terre sienne, en mettant la main dessus, en la travaillant, en la cultivant, en la civilisant. La propriété foncière n'a pas d'autre justification. Mais l'effet ne saurait être plus étendu que la cause, et nous cherchons vainement les actes d'appropriation que le maître du sol a faits sur les substances minérales cachées dans les entrailles de la terre, et dont il aura même le plus souvent ignoré l'existence. — Mais où s'arrêtera, dit-on, la propriété de la surface? — Eh! mais, où l'homme s'est arrêté lui-même dans son œuvre d'appropriation ! La limite n'a rien d'absolu ; nous n'avons pas à la déterminer ; elle se détermine d'elle-même suivant les cas : car la substance minérale n'a rien de commun avec l'œuvre de culture pour laquelle l'homme a travaillé la terre. — Il est vrai qu'on ne peut pénétrer au sous-sol que par le sol en un point quelconque ; — mais la propriété souterraine ne diffère pas en cela d'une propriété superficiaire enclavée, pour laquelle il est nécessaire d'établir une servitude de passage. — Mais encore d'après la loi « la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous. » — Oui, c'est une métaphore; dans tous les cas, puisque nous n'avons pas trouvé de base rationnelle à cette propriété *du dessous*, c'est une création de la loi, que la loi peut modifier ; c'est ce qu'elle a fait, en 1810, pour les mines !

Que reste-t-il donc? Que la propriété des mines n'appartient en droit naturel, à personne, et que,

par suite, elle revient à l'Etat, en vertu d'un double principe : 1° parce que les biens vacants et sans maître appartiennent à l'Etat (art. 713 du Code civil) ; 2° parce que le territoire sur lequel une nation s'est développée forme une propriété nationale, et que tout ce qui ne passe pas, au moyen du travail, dans le domaine des particuliers, reste dans le domaine public. Et c'est juste : qu'est-ce qui a donné de la valeur aux mines? Ce n'est pas tel ou tel, le propriétaire du dessus plus que son voisin; c'est la nation tout entière par son établissement sur le territoire, la nation dont l'Etat est le représentant (1).

La question de propriété résolue en droit naturel comme elle l'est en droit positif, se présente la question de l'exploitation. Différents systèmes peuvent être discutés : le système de l'exploitation par l'Etat ou de la domanialité ; l'abandon de la mine au propriétaire de la surface ; la concession gratuite ; la mise en adjudication.

On dit, en faveur de l'exploitation par l'Etat, qu'il est mieux placé que les particuliers pour faire les travaux de recherche, pour accomplir les opérations qui en doivent faciliter l'exploitation, routes, canaux, chemins de fer destinés à ouvrir aux produits des débouchés ; que l'exploitation désintéressée des ingé-

(1) Les Romains avaient investi l'Etat de tous droits sur les mines. Cette législation survécut en France à leur domination. Les mines appartinrent aux rois en vertu d'un droit régalien. Charles VI promulgua, en 1413, la première Ordonnance connue sur cette matière, et revendiqua pour lui, à l'exclusion des seigneurs justiciers, le dixième du produit. Louis XI, François Ier, Henri II, François II et Charles IX encouragèrent cette industrie. Henri II avait créé un Grand Maître monopoliseur ; Henri IV le maintint en principe et lui adjoignit une administration avec des agents et des juges spéciaux.

nieurs de l'Etat serait plus prévoyante et ménagerait l'avenir.

Toutes les considérations que nous avons invoquées pour démontrer la supériorité de l'industrie privée sur l'industrie officielle, du service privé sur le service public se réunissent ici avec la plus grande force pour condamner ce système. Aucune considération d'ordre supérieur, du moins dans notre état social, ne milite en faveur de l'exploitation par l'Etat ; et cela nous suffit.

Dire que l'exploitation par les ingénieurs de l'Etat serait plus prévoyante de l'avenir, ce n'est pas faire un argument sérieux : l'intérêt personnel est la meilleure garantie contre le gaspillage des richesses minérales ; et si l'on parle de modérer l'exploitation dans la crainte de faire tort à nos arrière-neveux, nous avons quelque peine à nous empêcher de rire ; d'autant plus que, chez nous, ce n'est pas l'exploitation excessive qui est redoutée, c'est bien plutôt l'exploitation insuffisante, contre laquelle l'Etat croit devoir prendre des garanties que nous ne saurions approuver. — L'Etat, dit-on, ferait des routes, des canaux, des chemins de fer, des débouchés de toute nature. — Mais l'association privée peut faire cela : elle le fera, si cela est productif, et c'est dans ce cas seulement qu'il est désirable que cela soit fait ; elle le fera plus économiquement, et ces choses, exclusivement industrielles, sont bien plutôt son affaire que celle de l'Etat. — L'Etat, dit-on encore, est mieux placé que les particuliers pour faire les travaux de recherche. — Pourquoi ? L'argument d'ailleurs pour-

rait être vrai sans être concluant : les travaux de recherche ne sont pas nécessairement liés à l'exploitation. Non-seulement il n'y a pas de raison majeure pour que l'Etat intervienne dans ce domaine et se fasse l'exploitant général des mines ; mais il est, à notre avis, indépendamment des raisons générales qui ont été données, des motifs spéciaux qui lui commandent de s'abstenir. Ainsi, nous avons dit que l'Etat, en multipliant ses services, augmentait sa responsabilité : des événements récents prouvent combien cette responsabilité serait lourde en temps de crise industrielle, de ralentissement forcé des exploitations et de grève. D'autre part, la possession et l'exploitation des mines serait une tentation dangereuse pour les gouvernements, qui pourraient, dans certaines occurrences, songer à en tirer un profit, au grand détriment de l'industrie. Le système de l'exploitation par l'Etat n'est usité, à notre connaissance, que dans quelques gisements allemands, et nous tenons d'ingénieurs qui ont visité ces exploitations que quelques-unes d'elles au moins sont constamment en perte.

Le système de l'exploitation par l'Etat écarté, restent les trois autres. L'attribution des mines pourrait être faite au propriétaire du sol, non à titre de droit, mais en vue de l'utilité sociale : c'est ce qu'ont fait plusieurs législations, celles de l'Angleterre, de l'Amérique, de la Toscane, de la Hollande, de la Russie ; mais la constitution de la propriété foncière en France, son morcellement, d'aucuns disent sa pulvérisation ne permettent guère de tirer argument de l'exemple des autres pays. Indépendamment de cette première et très-grave

considération, les grands capitaux peuvent manquer, manqueront même souvent au propriétaire et même à divers propriétaires réunis ; et, sans de grandes mises de fonds, pas d'exploitation possible. L'attribution des mines au propriétaire de la surface ne paraît donc pas, chez nous, commandée par l'utilité sociale.

Il n'y a donc plus qu'à choisir entre deux systèmes : la concession gratuite et la mise aux enchères. Ce dernier système nous paraît préférable au système français de la concession par plusieurs raisons : il supprime le favoritisme et l'arbitraire administratif, dont nous voudrions autant qu'il est possible restreindre le cercle. Il offre plus de garanties d'une bonne exploitation que la concession ; parce que l'Etat n'a aucun moyen d'apprécier sûrement la capacité des impétrants ; que la capacité, en cette matière, se mesure surtout à l'argent, attendu qu'on peut toujours payer des ingénieurs en leur confiant la direction technique ; et, qu'à ce point de vue, l'adjudication au plus offrant donne les meilleures garanties. Enfin il donne une nouvelle ressource au Trésor, et il est juste que la nation tout entière, dont l'établissement a donné aux mines leur valeur, en profite dans une certaine mesure. Il est vrai que c'est en grevant les exploitations de mines à leur début d'une charge plus ou moins lourde. C'est le grand argument que l'on fait valoir contre la mise aux enchères ; il a une certaine gravité dans un pays où les métallurgistes prétendent ne pouvoir soutenir la concurrence avec l'étranger, il en aurait bien plus encore si nous ne tenions de ces mêmes métallurgistes cet aveu, échappé

sans doute par inadvertance, qu'ils vont de temps à autre soumissionner des commandes chez leurs plus redoutables concurrents, tout en payant chez eux des droits (1) !

Mais voici, dans tous les cas, ce qui nous rassure : c'est que la plupart du temps cette charge existe ; la somme qui serait payée à l'Etat sur adjudication est payée au concessionnaire sur vente amiable ; le plus souvent, le concessionnaire n'est autre que le propriétaire, qui n'a jamais eu l'intention d'exploiter, mais qui vend à quelque société, et le plus cher qu'il peut, le droit d'exploiter. Si, comme nous le croyons, ce fait, dont nous savons des exemples, est assez général, l'Etat fait au concessionnaire un don gratuit, et l'industrie minière n'y gagne rien. Le système de la mise aux enchères nous paraîtrait le plus rationnel et le plus équitable (2).

§ 2.

L'ÉTAT INTERVENANT PAR VOIE D'IMPULSION.

Sous ce chef, peuvent se ranger des interventions diverses de l'Etat. Ainsi, c'est pour donner l'impulsion à l'industrie nationale que l'Etat établit des droits protecteurs sur les produits étrangers. Mais ceci sera mieux à sa place quand nous traiterons de l'intervention de l'Etat dans le commerce. D'autres fois, c'est par des encouragements directs que l'Etat croit devoir donner l'impulsion à l'industrie, au moyen de

(1) *Déposition de M. Schneider, devant la commission d'enquête au Sénat* (*Journal Officiel* du 21 juin 1878, page 6.891).

(2) Telle est aussi la conclusion de M. Lehardy de Beaulieu, dans une étude insérée au *Journal des Economistes* (2e série, 8, 1853, p. 47).

subventions, de primes, etc... Nous avons dit déjà, dans notre introduction philosophique, les raisons qui commandent à l'Etat, en pareille matière, la prudence et la réserve; les écueils sont nombreux. D'abord, l'impulsion de l'Etat, si elle n'est pas inutile, a pour effet de pousser l'industrie dans une voie qu'elle n'aurait pas suivie naturellement; il est à craindre qu'elle ne crée des existences factices et éphémères. Il est à craindre, si elle encourage une industrie, qu'elle ne fasse d'autant tort à d'autres industries, qui se trouveront découragées dans la même proportion. Nous avons cité l'exemple de la marine subventionnée, et du tort qu'elle fait à la marine non subventionnée. Il est des cas, nous le voulons bien, où ces dangers ne paraissent pas à redouter : il s'agit, par exemple, de donner des subventions ici, pour combattre le phylloxéra, là, pour favoriser les irrigations, ailleurs, pour aider aux entreprises de drainage ; à qui cela fait-il tort? — A la justice, répondrons-nous. Une subvention accordée sur le Trésor à une industrie quelconque (si ce n'est dans le cas où l'*intérêt commun* est en jeu, par exemple dans le cas de défense nationale) est toujours un privilège octroyé à quelques-uns au détriment de tous ; c'est une contribution forcée, prélevée sur tous les citoyens au profit d'une catégorie privilégiée de citoyens ; que ce soient quelques-uns seulement qui en profitent, ou que ce soit même une généralité, dès là que ce n'est pas la *communauté,* la justice est froissée en quelque manière.

Voici, par exemple, un projet de loi ayant pour

objet d'autoriser l'exécution, aux frais de l'Etat, des travaux nécessaires pour la submersion de 7.000 hectares de terrain plantés en vignes, dans les départements de l'Aude et de l'Hérault (1). Eh bien ! cela ne nous paraît conforme ni à la justice, ni à l'utilité sociale, et c'est entrer dans une voie dangereuse. Nous ne saurions approuver que l'Etat prenne dans le Trésor public une somme de 2.400.000 fr., pour la donner à des intérêts privés, si respectables qu'ils soient. Nous disons des « intérêts privés » ; car, si l'on s'autorise des avantages indirects considérables que « l'Etat trouvera dans la conservation d'une vaste sur- « face de vignes », avantages que nous n'entendons nullement contester, nous répondrons qu'avec un pareil raisonnement l'Etat pourra tout entreprendre ; il n'est pas, en effet, d'intérêt privé qui ne touche, par contre-coup, et qui n'intéresse la prospérité publique. Ce n'est qu'une avance, dira-t-on ; l'Etat se récupérera au moyen d'une taxe spéciale par hectare submergé. — Mais le projet reconnaît lui-même que ce recouvrement est problématique et qu'il ne serait jamais que partiel. Nous posons ce dilemne : Ou l'Etat ne se mettra à l'œuvre qu'à la condition que ses avances lui seront remboursées par les propriétaires intéressés et sur leur engagement; et alors, pourquoi faire ces avances ? Qu'importe aux propriétaires de payer aujourd'hui, ou de payer demain ? Ou l'Etat renonce, en faisant ces travaux, à recouvrer les frais, en tout ou en partie ; et alors il met tous les citoyens à contribution forcée pour quelques propri-

(1) *Journal officiel*, 19 février 1880.

taires, qui peut-être ont fait naguère leur fortune à nos dépens, et dont l'état actuel est, à coup sûr, digne d'intérêt, ni plus ni moins pourtant que celui de tous les propriétaires frappés d'un fléau quelconque ; et l'Etat ne peut pas parer à tous les fléaux ! Pourquoi donc ne laissez-vous pas ces propriétaires s'associer, se constituer en syndicats, et faire ensemble leur affaire, au lieu de vous substituer à eux ? « L'expé-« rience a prouvé, dites-vous, que la réalisation des « opérations de cette nature, quels qu'en soient les « avantages, était toujours une œuvre extrêmement « lente et laborieuse, quand on la subordonnait à l'or-« ganisation préalable des syndicats. » — Mais alors, c'est que, ou votre législation sur les associations syndicales est défectueuse, et il faut l'amender ; ou l'esprit d'association n'est pas encore assez vif en ce pays, et vous prenez le chemin de le décourager tout à fait ! Comment ! voici un cas où l'association va s'imposer à tous les intéressés comme une évidente nécessité ; il ne s'agit pas d'obtenir des améliorations plus ou moins problématiques, qui puissent laisser hésitants les esprits timides ou routiniers ; il s'agit de la vie ; il s'agit de sauver sa propriété ; jamais motif plus pressant ne poussera à l'association ; et c'est le moment que vous choisissez pour vous substituer à l'initiative privée, pour agir en son lieu et place ? Mais voyez où cela vous même ! Si vous vous mettez à l'œuvre aux dépens du contribuable en faveur des propriétaires de vignes, pourquoi ne le feriez-vous pas aussi pour l'irrigation (et on le propose !) pour les entreprises de drainage ?... que sais-je encore ? pour

toute espèce d'améliorations foncières? Dans cette voie, la pente est glissante, et il n'y a pas de raisons pour s'arrêter. Aussi écoutez le projet : « Le système « des avances de l'Etat en travaux, ultérieurement « remboursables, qui est une nouveauté encore à peu « près sans précédent en matière d'opérations d'amé- « lioration agricole, cessera d'ailleurs prochaine- « ment de l'être, si vous votez la loi générale sur le « concours financier de l'Etat dans les entreprises « de cette nature, que nous nous apprêtons à vous « présenter. » — Ainsi ce n'est pas un accident, c'est un *système!* Eh bien! nous ne craindrons pas de le dire : Le système est mauvais ; il est de nature à engourdir l'Individu et à paralyser l'association ; plus vous ferez de ces choses, plus il vous en faudra faire ; car, vous rendez, en les faisant, l'initiative privée de plus en plus incapable de les entreprendre elle-même.

En résumé, nous croyons qu'on peut poser comme principe que l'intervention de l'Etat, dans le but de venir en aide à l'industrie, sous quelque forme qu'elle se présente, n'est légitime qu'autant qu'il s'agit de choses d'intérêt commun, et dans le cas seulement où la chose ne serait pas faite sans elle, par l'initiative privée. Nous ne descendrons pas autrement dans le détail des applications. Il est pourtant une question si pleine d'actualité et si grave, que nous ne pouvons la passer sous silence, la question de la marine marchande.

La marine marchande française (le fait, exagéré par les uns, nié par les autres, est malheureusement

incontestable : les chiffres du Bureau *Veritas* en font foi) subit une crise grave ; les pessimistes disent qu'elle est en pleine décadence. Quelles en sont les causes? Un mot d'histoire est nécessaire.

On sait que la marine marchande a vécu depuis des siècles sous l'égide de la protection. Nous voyons déjà Louis XI défendant d'importer des denrées du Levant autrement que par navires français. En 1835, le traité conclu entre François Ier et Soliman II réserva le monopole du commerce, dans les possessions ottomanes, aux marchands qui trafiqueraient sous pavillon français. L'Angleterre ne s'affranchit du pavillon français dans le Levant, qu'en 1599 ; la Hollande, en 1612. Richelieu qui prit le titre de Grand-Amiral, et Colbert, s'appliquèrent à développer la marine marchande au moyen de la colonisation et de l'association : l'un donna tous ses soins à la colonisation du Canada et de l'Amérique du Nord, alors connue hélas ! sous le nom de Nouvelle France ; l'autre créa les deux grandes compagnies des Indes orientales et occidentales. C'est alors que la marine française atteignit sa plus grande puissance : preuve certaine que ce qu'il faut surtout à la marine, ce sont les colonies. Louis XIV voulut la mettre à l'abri de la concurrence étrangère, et, sous l'administration de Fouquet, soumit les navires étrangers à un droit de 50 sous par tonneau. Cromwell en prit prétexte pour établir et justifier son fameux Acte de navigation. On a beaucoup disserté sur les conséquences que cet Acte avait pu produire sur la marine anglaise. Adam Smith, d'un jugement d'ordinaire si sûr, l'approuve et y voit la cause de la puissance

maritime de l'Angleterre. Adam Smith n'est pas infaillible ; il paraît cependant bien difficile de nier que ces dispositions, qui eussent pu, en se perpétuant, faire plus de mal que de bien à la marine anglaise, n'aient porté un rude coup aux marines concurrentes, notamment à celle de la Hollande, et n'aient donné, au début, un vigoureux essor à la puissance maritime de l'Angleterre.

La France ne put pas maintenir longtemps le régime exclusif dont elle avait donné l'exemple : une foule de traités en exonérèrent successivement la Hollande, les villes hanséatiques, le Danemarck, la Suède, l'Angleterre, l'Espagne : preuve indubitable que les restrictions et prohibitions sont la cause de bien des querelles et de bien des guerres ! Cette question est pleine d'utiles enseignements au point de vue des dangers de l'intervention de l'Etat, et c'est pour cela qu'il nous paraît bon d'y jeter un rapide coup d'œil.

La Convention nationale adopta un Acte de navigation dans le genre de celui de Cromwel. Mais nous passons vite sur cette période de guerre sans trêve, de lutte acharnée qui se termine en 1815 : les événements furent plus forts que la volonté du législateur et la Restauration trouva l'Acte de navigation suspendu depuis longtemps en fait. Elle adopta un ensemble de mesures restrictives, dont voici le résumé : Monopole du cabotage ; — Monopole du commerce avec les colonies françaises ; — Droits de tonnage sur les navires étrangers ; — Surtaxes sur les marchandises introduites par navires étrangers ou par terre ; — Droits différentiels destinés à encourager la naviga-

tion au long cours. De nombreux traités relâchèrent peu à peu cet ensemble de restrictions à l'égard des diverses puissances; mais enfin, la marine marchande vécut ainsi sous le régime de la protection jusqu'à la loi du 19 mai 1866, qui, sur l'avis formel du conseil supérieur du commerce, après la grande et solennelle enquête de 1862, établit, sous réserve du cabotage et des pêches maritimes, le régime de la libre concurrence.

Eh bien! N'est-ce point dans cette longue et énervante tutelle, comme l'affirmait devant la Chambre des Députés un homme d'une parfaite compétence, M. Lecesne, qu'il faut chercher les causes de cette décadence qui nous alarme? Voilà une industrie qui, après une protection séculaire, se trouve incapable de soutenir la concurrence étrangère et de vivre au grand air de la liberté! La serre chaude l'a donc étiolée, au lieu de la fortifier!

Il y a cette cause, et d'autres encore: des causes principales et des causes secondaires. Il y a l'absence presque totale de colonies et de comptoirs extérieurs. Il y a l'insuffisance du fret de sortie, qui oblige souvent nos navires à partir sur lest et à demander à une seule expédition les frais qui eussent été supportés par deux. Il y a le crédit qui se montre rebelle: l'hypothèque maritime est une excellente pensée; mais l'instrument est demeuré inerte, faute d'avoir été mis en mouvement. Il y a la concurrence de la marine subtionnée, c'est-à-dire « le drainage, à Bordeaux, au « Havre, à Nantes, à Marseille, de tout le fret, par « des navires subventionnés, qui ont un service de

« départ à dates fixes, qui prennent le fret à tout prix (1). » Il y a peut-être les charges résultant de l'inscription maritime, l'obligation de composer l'équipage des trois quarts au moins d'inscrits, plus les officiers. Il y a des entraves accessoires et multiples : droits de pilotage, droits de visite, droits de mutation, droits de patente, etc.

Voilà les causes du mal. Quels sont les remèdes ? Si la marine marchande est une industrie nécessaire à la défense nationale, elle aurait, à ce titre, droit à une protection spéciale, à la condition toutefois que la protection qu'on voudrait lui donner ne fût pas plus nuisible qu'utile. Il y a là une question préalable ; mais sur laquelle les hommes du métier ne sont pas d'accord. Autrefois, et avant la célèbre Déclaration du 16 avril 1856, la marine marchande était l'auxiliaire de la marine militaire. N'en est-elle pas encore la pépinière indispensable ? Les uns, comme l'amiral Touchard, l'amiral Pothuau, disent oui ; d'autres, comme l'amiral Jauréguiberry, ne paraissent pas y attacher la même importance : la flotte peut se recruter dans le cabotage et la pêche maritime. *Adhuc sub judice lis est...!* Et nous n'aurons pas l'audace de prendre parti dans ce débat. Si cette question reste douteuse, il est, dans tous les cas, certain que la prospérité de la marine marchande a une importance capitale au point de vue commercial et industriel : car cette industrie est l'instrument de toutes les autres, la clef des relations internationales. Et puis, enfin, c'est elle qui

(1) Discours de M. Allain Targé à la Chambre des Députés dans la discussion de 1879.

porte aux quatre coins du monde notre pavillon, nos produits, nos mœurs, notre civilisation, notre influence! Mais, que faire à ses maux? Il y a des remèdes simples, faciles, conformes aux principes économiques, et qui s'imposent. On supprimera les gênes, les entraves; on réduira les droits exagérés; ce sont là des mesures utiles, nécessaires; mais restreintes dans leurs effets, et la marine marchande ne serait pas bien malade si tout son mal venait de là. Le développement des voies de communication, le perfectionnement de l'outillage national amélioreront peu à peu la situation intérieure au point de vue du fret de sortie; et ce sera là un bienfait immense. La suppression des priviléges et des subventions, qui n'ont plus de raison d'être, et que tout le monde condamne, rendra la concurrence loyale et véritablement libre. Nous ne croyons pas que les charges qui pèsent sur la marine marchande du chef de l'inscription maritime soient bien accablantes; elle paie ses marins moins cher que les marines concurrentes. Mais enfin ce régime crée l'inégalité entre les citoyens au point de vue de l'impôt du sang et peut-être contribue-t-il à faire déserter nos côtes : on y renoncera!

Faut-il faire plus? Peut-on faire plus? Nul ne propose sérieusement de revenir à la surtaxe de pavillon. On l'a tenté en 1872; il a fallu y renoncer: on a dû s'incliner devant la menace de droits différentiels dont chaque tonne importée par pavillon français allait être frappée à l'étranger. C'est fort heureux, en vérité; car la surtaxe de pavillon, c'est la protection à la base, entraînant à sa suite, comme conséquence

production », lequel est souverainement réglé par la consommation, ni que l'Etat puisse faire autre chose que d'entretenir à grands frais une industrie de luxe, sans avenir commercial. Nous pensons que si « *le commerce est tenté de baisser ses prix* », c'est que la consommation l'exige, et que ce n'est pas en l'en empêchant, qu'on aidera notre industrie à supporter « *la concurrence si dangereuse* » de l'étranger ; qu'enfin, si la consommation est disposée à rémunérer des produits supérieurs, l'industrie les lui donnera sans que l'Etat s'en mêle ; et que, si elle ne veut les payer, l'Etat n'y fera rien ! Toutes ces attributions émanent, à notre avis, d'un faux point de départ. L'Etat n'a pas les qualités requises pour faire un industriel ; nous avons maintes fois dit pourquoi. Ou il produira plus mal que l'industrie privée, ou il produira plus chèrement. Il n'a pas non plus d'argent pour cela ; il y emploie l'argent des contribuables, et il fait en cela acte de mauvais administrateur. Ces attributions sont condamnables, au moins en principe et comme tendance. Les seules qui se puissent légitimer sont celles qui ont pour cause les nécessités de la défense nationale, comme l'institution des haras de l'Etat. La question alors cesse d'être économique pour devenir politique ; et nous estimons que l'économiste usurpe quand il prétend la trancher à lui tout seul. « La question, « dit à ce propos Dunoyer, est de savoir s'il y a lieu « de se mettre en frais pour exciter à produire de « bons chevaux avant que la demande en soit faite, « et si, d'autre part, une telle excitation est néces- « saire quand le débit des beaux chevaux est devenu

marchande, nous n'y contredirions pas ; le sacrifice temporaire que s'imposerait la nation serait largement récompensé. Mais ne voyez-vous pas (et c'est là qu'on reconnaît l'infaillibilité des principes), que vous allez directement à l'opposé du but que vous poursuivez. Ce n'est pas aux armateurs que nous nous adressons bien-entendu : ils plaident *pro domo !* Nous parlons à tous les esprits sincères, désintéressés, qui cherchent avec conscience et impartialité le relèvement d'une grande industrie. Un point est certain : la marine marchande est en voie de transformation ; il lui faut changer son outillage ; c'est la diligence remplacée par le chemin de fer. « L'état de souffrance « actuelle de la marine marchande, disait à l'Institut, « le 1er novembre 1878, un homme dont la compétence « ne saurait être révoquée en doute, M. Ferdinand de « Lesseps, doit être principalement attribué à la len- « teur que nos armateurs apportent à la tranformation « de la marine à voiles en marine à vapeur, qui exige « de gros capitaux ». Eh bien ! de bonne foi, est-ce en assurant, par des primes, des bénéfices à un instrument vieux et démodé, que vous hâterez la transformation de la marine? Fallait-il donner des primes aux vieilles diligences, pour soutenir la lutte contre les chemins de fer? Non : les mesures artificielles sont toujours dangereuses. Pas d'expédients, pas de restrictions, pas d'échecs au grand principe de la libre concurrence. Faites pour la marine marchande tout ce que nous avons dit, tout ce que les principes d'une saine économie politique permettent de faire. A la place de surtaxes et de primes, donnez-lui des colonies, des

relations extérieures, des points d'appui au dehors; c'est votre tâche de l'aider dans cette œuvre d'expansion nationale; et, en faisant cela, vous ne travaillerez pas seulement pour quelques armateurs, mais pour la France. Faites, en un mot, tout ce qu'il est possible de faire pour elle. Mais ne lui offrez pas des remèdes empoisonnés, des narcotiques de nature à l'engourdir et peut-être à la tuer! (1)

§ 3.

L'ÉTAT INTERVENANT PAR VOIE DE RÉGLEMENTATION.

Le principe de la Liberté du Travail, proclamé pour la première fois dans l'admirable préface de l'Edit de Turgot sur les Maîtrises et Jurandes, et établi par la Révolution, est maintenant acquis à l'humanité. Mais les vestiges du passé n'ont pas encore tout à fait disparu, et l'on peut signaler de nombreux échecs au principe. D'aucuns même, si on les écoutait, nous raméneraient cent ans en arrière, et l'Etat est sollicité chaque jour de faire des réglementations qui constitueraient un attentat manifeste à la Liberté du travail. Il n'a jamais été plus opportun de réagir contre la manie réglementaire.

On peut distinguer trois catégories de professions: 1° des professions dont l'exercice est soumis à la nécessité de l'obtention d'un grade comme garantie de

(1) V. cependant la loi promulguée le 30 janvier 1881, qui accorde des primes à l'armement. — « La marine marchande, nous disait un « député devant lequel nous nous permettions de critiquer cette loi, « nous a fait l'effet d'un poitrinaire qui demandait à ce qu'on lui fric- « tionnât la poitrine. Qui serait assez dur pour refuser cette petite « consolation? »

capacité ; — 2° des professions constitutées en monopoles ; — 3° des professions ouvertes à tous, mais soumises à des réglementations spéciales.

De la nécessité des grades pour certaines professions, nous n'avons plus rien à dire ici, nous étant expliqué à cet égard, à propos de l'Instruction publique. Il y a là une question d'application qui peut être délicate ; mais, pour nous, le principe, du moins en l'état des mœurs et de la civilisation, ne saurait être contesté.

Les professions constituées en monopoles sont manifestement un legs des corporations de l'ancien régime. Il en a été ainsi pour les bouchers, jusqu'en 1858 ; pour les boulangers, jusqu'en 1863. Le défaut de concurrence mettait le consommateur à la discrétion de ces possesseurs de monopoles, et puis l'on faisait des taxes (taxes qui subsistent encore en partie !) pour le protéger : il semble qu'on faisait le mal tout exprès pour appliquer le remède ! Il en est encore ainsi aujourd'hui pour les agents de change, certains courtiers, les avoués, les notaires, les huissiers, les commissaires-priseurs. Si l'on met à part les huissiers et peut-être les notaires, qui pourraient être constitués comme fonctionnaires publics, en ce que ceux-ci conférent l'authenticité aux actes et ceux-là sont chargés de l'exécution des décisions de la justice, quels avantages peut offrir le système en vigueur ? Aucun. Quels inconvénients présente-t-il ? Beaucoup ! Il est une entrave manifeste à la Liberté du travail : il faut, dans toutes ces professions, acheter le droit de travailler, la plus singulière des inconséquences !

Car, le bon sens dit qu'il faut travailler avant de pouvoir acheter ! Il diminue la concurrence, met, dans une certaine mesure, le consommateur à la merci du producteur, et détruit l'équivalence des services. Il nécessite des taxes injurieuses et qui ouvrent la porte à une foule d'abus, des taxes uniformes pour tous, quel que soit le mérite personnel. Il crée enfin une propriété factice, souvent énorme, aux dépens du consommateur, qui en fait les frais, sans compter qu'il est un obstacle permanent à ce que le nombre des officiers ministériels soit proportionné aux besoins d'une civilisation toujours croissante. Il serait grand temps que le législateur mît un terme à un pareil abus, qui ira toujours en s'aggravant.

Il nous resterait à étudier les réglementations de toute nature que l'Etat a cru devoir établir dans le grand atelier de l'industrie. Mais les dimensions de ce travail ne nous permettent pas d'entrer dans les détails. Rappelons seulement le principe.

Il y a deux systèmes possibles contre les écarts de la liberté individuelle : le système préventif et le système répressif. Est-il besoin de répéter encore que ce dernier est le seul convenable à la dignité, le seul compatible avec la liberté, qui est le droit imprescriptible de l'homme ; qu'il doit être la règle générale, et que le système préventif n'est admissible que dans des cas très-rares, que nous avons essayé de définir. Les deux principaux de ces cas, les seuls que nous ayons à rappeler ici, sont la protection des incapables et la défense de la sécurité publique. Encore, un gouvernement sage devra-t-il, dans l'application, suivant

l'excellent conseil de M. Joseph Garnier, examiner scrupuleusement cette question : La liberté, suivie d'une intelligente répression en cas d'abus, ne suffirait-elle pas? Si oui, le système répressif doit être préféré.

Mais où l'Etat est tout à fait inexcusable, c'est quand il s'interpose entre des personnes capables, pour réglementer leurs contrats et leurs actes, pour mettre sa volonté à la place de la leur, sans que cette intervention soit justifiée par une des causes que nous avons définies. Ainsi, jusqu'à la loi du 25 mai 1864, les coalitions d'ouvriers et les grèves étaient punies comme délits. Or, si la raison et les faits démontrent que la grève effective est presque toujours désastreuse, surtout pour les ouvriers, la raison dit aussi qu'il n'est ni juste, ni politique de l'interdire. Ce n'est pas juste; car, comment interdire aux ouvriers de faire collectivement ce qu'ils peuvent faire individuellement, et comment le concert à l'effet de faire une chose parfaitement licite serait-il par lui-même chose illicite? Et puis, la grève est comme la presse : on voit les maux très-positifs qu'elle entraîne; on ne voit pas les maux qu'elle empêche; et il est certain que la seule possibilité de se mettre en grève est une précieuse garantie pour les ouvriers contre la ligue tacite des patrons, que dépeignait si bien A. Smith. — Ce n'est pas politique; car, comme le dit très-justement St.-Mill « tant que les coalitions pour faire « hausser les salaires ont été prohibées par la loi, « les ouvriers ont cru que la loi était la cause réelle « de l'abaissement des salaires. »

Voici un autre exemple, qui ne manque pas d'actualité. On demande à l'Etat de limiter légalement le nombre des heures de travail de la journée dans l'industrie manufacturière. Il l'a fait en 1848 ; mais, comme la limitation était fixée à 12 heures, la loi avait peu d'inconvénients. A l'heure où nous écrivons, une proposition de loi de MM. Martin Nadaud et Villain, veut réduire à dix heures la journée de travail. Or, voilà, au premier chef, une intervention irrationnelle et anti-économique.

Stuart Mill (qui a frisé parfois les confins du socialisme) essaie de démontrer que, si la réduction des heures de travail est utile et nécessaire, elle ne peut être obtenue que par la loi. Voici son raisonnement.

Il faudrait d'abord que tous les ouvriers comprissent l'utilité de cette mesure ; car l'ouvrier qui ne voudrait travailler que dix heures, les autres travaillant douze heures, ne serait pas employé, ou subirait une réduction d'un sixième sur son salaire. Tous les ouvriers fussent-ils d'accord, si avantageux que fût le réglement pour la classe entière, l'intérêt de chacun serait de le violer ; car il recevrait un salaire de douze heures pour dix, plus le salaire de deux heures. Par suite, il y en aurait tant qui aimeraient mieux travailler douze heures aux conditions nouvelles, que la limitation à dix heures ne pourrait être maintenue comme règle, et que tout le monde serait forcé derechef de travailler douze heures pour le même salaire que ci-devant. St-Mill n'ose pas conclure !

On ne fait pas, en général, ce raisonnement ingé-

nieux et un peu recherché. On se pare du manteau, toujours séduisant, de la philanthropie. On dit que la partie n'est pas égale entre l'ouvrier et le patron ; que l'ouvrier, obligé de travailler pour vivre, n'est pas complètement libre ; qu'il faut que la loi protège son engagement.... Mauvaises raisons que tout cela ! Mauvaise loi que celle-là ! Voilà un contrat où les parties sont égales en droit, en capacité : la tutelle légale est hors de saison. — Elles ne sont pas égales en fait, dites-vous ? — Mais où irait-on avec ce raisonnement ? Si l'Etat peut intervenir dans toutes les transactions sous prétexte que les *besoins* des contractants n'ont pas la même intensité, dans quelle transaction n'interviendra-t-il pas ? Ne voyez-vous pas, par exemple, que cela conduit logiquement, fatalement à la fixation d'un minimum légal de salaire ? Logiquement ; car les raisons sont absolument les mêmes. Fatalement ; car il est bien clair que la réduction des heures de travail a pour conséquence inévitable, si la loi n'y met bon ordre, la réduction des salaires. Comment ! voilà des industriels qui se trouvent incapables de soutenir la concurrence étrangère, qui tiennent tête, au prix de pertes énormes, à des grèves répétées pour la question des salaires ; et vous croyez que, si vous diminuez la journée de travail, ils ne vont pas, comme un seul homme, diminuer le salaire ? Mais il faudra bien qu'ils le fassent, à moins d'admettre que le salaire dépend absolument de la volonté arbitraire des patrons ! Et alors, qu'aurez-vous fait ? Vous aurez fait une loi qui tournera contre ceux que vous voulez protéger, et vous aurez en

même temps profondément troublé la paix publique et fomenté la grève ! A moins que vous n'alliez jusqu'au bout ! On vous y convie déjà, et cela fait partie des revendications socialistes qui retentissent tous les jours à nos oreilles. Décrétez un minimum de salaire... Après quoi, vous décréterez, j'imagine, un minimum des prix de tous les objets fabriqués !! L'ingénieux raisonnement de St-Mill prouve lui-même que les ouvriers préfèrent travailler douze heures par jour ; de quel droit le leur défendre ? Seulement, ils préféreraient gagner en dix heures le salaire qu'ils gagnaient en douze, et travailler ensuite deux heures avec un supplément ; en d'autres termes, ils voudraient bien que les salaires haussassent ; — mais ce n'est point l'affaire du législateur.

En vertu des mêmes principes, nous repoussons la marque de fabrique *obligatoire*, que quelques-uns voudraient voir rétablir. A chacun de veiller à ses intérêts ! La marque obligatoire, c'est une atteinte à la liberté du travail, c'est (l'histoire en est la preuve) une source d'incessantes vexations, c'est une charge écrasante d'inspection pour l'autorité, le tout sans utilité pour le consommateur, qui, confiant dans le contrôle officiel, n'en serait que mieux trompé. On allègue le discrédit que jettent sur l'industrie française au dehors des productions de mauvais aloi. Mais la fraude n'a qu'un succès éphémère. Les bons producteurs mettront leur marque de fabrique sans que la loi les y oblige, et cette marque constituera une propriété inviolable. Voilà la sauvegarde de l'industrie, si la contrefaçon est, comme elle doit l'être, impitoyablement réprimée.

Nous avons voulu seulement poser le principe et le mettre à l'épreuve par quelques exemples. En quittant ce terrain, nous conclurons avec cette parole d'un grand maître : « L'industrie est, avant tout, l'action « de l'esprit humain sur le monde physique, et l'es- « prit, dans tous ses exercices, a besoin de liberté, « exactement comme il faut de l'air sous les ailes de « l'oiseau pour qu'il se soutienne et avance dans sa « course. »

CHAPITRE II.

COMMERCE.

Que le commerce soit essentiellement chose d'intérêt privé et de libre initiative ; que l'Etat n'ait aucune compétence à cet égard ; qu'il n'ait aucune des qualités requises pour cela ; ce sont là des vérités qui se passent de démonstration. Si, dans l'industrie, l'intervention de l'Etat peut être exceptionnellement justifiée par l'insuffisance de l'Individu, aucune raison semblable ne peut être alléguée en matière d'échanges. Dans cette sphère, il n'y a rien qui soit au-dessus des forces de l'Individu, rien même que l'Individu ne soit infiniment plus apte à entreprendre que l'Etat. Il n'y a que des rêveurs socialistes qui aient pu songer à faire accaparer le commerce par l'Etat, comme ils ont songé à lui faire accaparer l'industrie : le succès des *magasins nationaux* serait le même que celui des *ateliers nationaux*. Ces choses-là ne se discutent pas ! Ce genre de socialisme d'ailleurs n'est pas à craindre aujourd'hui. Il ne se présente plus dans cette nudité. Il prend des formes plus séduisantes et plus trompeuses.

Posons donc comme constant que, si l'Etat fait le commerce de certains produits, comme les tabacs, les poudres, ce n'est là, de l'aveu de tous, qu'une exception, qui ne se justifie que par sa nécessité même, parce que, par hypothèse, l'impôt qu'on demande à ces produits ne pourrait être perçu d'une autre manière.

Il est, au contraire, très-opportun de rechercher si et jusqu'à quel point l'Etat peut intervenir dans les échanges pour les réglementer. Le principe est facile à dégager : la liberté du commerce est fondée juridiquement et économiquement sur des bases inébranlables. Juridiquement ; car elle est le corollaire nécessaire de la liberté du travail et de la propriété. Le commerce est un genre de travail qui a droit à ses franchises tout autant qu'un autre ; et d'ailleurs la liberté du travail est un vain mot, si l'on n'a pas droit d'échanger librement les produits de son travail. Le droit de propriété non plus n'est pas entier, sans le droit de disposer librement de sa propriété. Economiquement, l'échange, le commerce est une lutte d'intérêts qui a pour but et pour résultat la satisfaction du besoin des deux parties, vendeur et acheteur. La raison dit que toute entrave apportée à l'échange est un obstacle arbitrairement placé entre le besoin et sa satisfaction ; que c'est un obstacle à l'équivalence des services ; que la valeur n'est légitimement fixée, le prix n'est naturel et exact que lorsqu'ils sont le résultat du libre débat entre vendeurs et acheteurs, et que tout élément étranger les altère et les rend factices ! Il semble qu'il n'y ait pas de principe mieux établi en droit et en économie politique.

Le principe de la liberté du commerce a aujourd'hui presque complètement triomphé en ce qui concerne le commerce intérieur. Pas tout à fait pourtant. Pourquoi encore ces taxes, par lesquelles l'Autorité se croit en droit de fixer, en certains lieux, les prix de certains produits ; vestiges de l'ancien régime, restes

du trop fameux *maximum* de la Convention? Quoi de plus anti-économique que cela? Et quoi de plus illogique aussi que de taxer un produit, quand la matière première dont vient ce produit n'est pas elle-même taxée? Qui ne comprend, à première vue, que, si le prix *légal* est supérieur ou même *égal* au prix naturel, la taxe est inutile, et que, s'il est inférieur, c'est un attentat à la propriété? Qui ne voit que la taxe a pour conséquences naturelles, contrairement au but que l'on se propose, de tarir la production, de raréfier le produit qui ne peut plus s'échanger en toute liberté, d'en altérer la qualité, de faire enfin que ceux qui pourraient le payer à sa valeur naturelle en sont privés? Vous craignez les coalitions chez les producteurs? Elles étaient à craindre, en effet, quand ces professions étaient constituées à l'état de monopoles; mais ces craintes sont-elles aujourd'hui sérieuses, sous un régime de libre concurrence? En tous cas, voici le remède, voici comment l'Autorité peut intervenir légitimement, efficacement, sans qu'on puisse lui reprocher l'arbitraire et l'injustice. Si la concurrence n'a pas toute l'efficacité voulue, ce ne peut être que par suite de l'ignorance dans laquelle est le public relativement aux conditions d'existence de telle ou telle profession. La raison dit que, si les profits de toutes les professions étaient exactement connus de tous, les profits s'égaliseraient d'eux-mêmes dans toutes les professions, en tenant compte de la différence des travaux de chaque profession; car chacun se porterait tout naturellement vers la profession où les profits sont supérieurs aux autres, jusqu'à ce que les

profits de cette profession fussent ramenés au taux normal. Eh bien ! donc, instruisez le public ! Vous en avez les moyens. La statistique, dont vous possédez mieux que tout autre les éléments, est le flambeau qu'il faut porter dans le champ, quelquefois confus, de la concurrence. Le travail que vous faites pour établir vos taxes, faites-le pour prévenir, pour éclairer le public. Publiez chaque année, ou chaque mois, la statistique des prix, du prix de la matière première et du prix du produit. Ajoutez y encore la statistique des frais de production, de ceux du moins que le public n'est pas en mesure de connaître. Publiez et répandez largement ces documents : c'est de l'intérêt commun. Le taux des profits s'en dégagera de lui-même, et la concurrence sera perpétuellement tenue en éveil. En faisant cela, vous ferez une œuvre éminemment utile, conforme aux vrais principes économiques, et vous éviterez, en supprimant ces taxes surannées, le grave danger de répandre dans la population la croyance que le prix des subsistances dépend du Gouvernement.

Le principe de la liberté commerciale n'est pas moins bien fondé pour le commerce international que pour le commerce intérieur ; et ce qui est vérité en deça des Pyrénées ne devient pas erreur au-delà. Le *libre-échange* est le principe de l'avenir ; et l'on peut bien dire qu'il n'est pas aujourd'hui un économiste vraiment digne de ce nom pour qui ce principe ne soit comme un axiôme au-dessus de la discussion. Oh ! il y a bien des intérêts en travers, bien des préjugés à déraciner ! Mais le temps est un grand

maître, et les principes sont plus forts que les hommes.

Est-ce à dire que toute intervention de l'Etat dans le commerce international doive être *hic et nunc* absolument proscrite au nom de la science économique, sans tenir compte des faits accomplis, sans tempérament et sans transition? Des esprits spéculatifs peuvent s'arrêter à ces solutions radicales; il y a cependant des nécessités qui s'imposent et qu'il faut savoir reconnaître. Oui, la liberté commerciale est le phare vers lequel il faut marcher, sans jamais regarder en arrière. Mais l'application de ce principe indiscutable peut commander à l'homme d'Etat certains tempéraments, parce que l'application rencontre des faits sociaux dont il lui faut nécessairement tenir compte, et que la théorie spéculative peut négliger.

Ainsi, c'est un fait que presque tous les pays ont cru devoir établir des droits, soit fiscaux, soit protecteurs sur les échanges internationaux; et ce fait donne nécessairement lieu à l'intervention de l'Etat. Il faut faire des traités de commerce pour assurer des débouchés au dehors aux produits nationaux. Le traité de commerce est nécessaire pour obtenir des abaissements de tarifs, des concessions de la nation avec laquelle on fait le commerce ; il est indispensable pour assurer la stabilité des relations commerciales. — Les traités de commerce nous enchaînent, dit-on ; ils aliènent notre liberté! — Eh! sans doute ; et c'est précisément pour cela qu'ils sont utiles, qu'ils sont nécessaires, et qu'il le seront jusqu'au jour, bien éloigné peut-être, où le principe du libre-échange

absolu aura triomphé sans conteste sur toute la surface de la terre ; car ils enchaînent en même temps nos voisins ! L'industrie et le commerce ont besoin d'un lendemain ; il faut la stabilité et la sécurité pour s'engager dans des entreprises lointaines, fonder des établissements, créer des usines, nouer des relations à l'étranger. L'exemple de ce qui est arrivé à notre commerce avec l'Espagne, en 1877, devrait ouvrir les yeux aux moins clairvoyants. Notez que ceci peut être étranger à toute idée de protection. L'Angleterre n'a plus de droits protecteurs ; elle n'a que des droits fiscaux, et elle a besoin de conclure des traités de commerce ! Voilà donc une première cause d'intervention de l'Etat, qui se légitime par sa nécessité même.

C'est un fait encore que le système de la protection a prévalu chez nous depuis des siècles ; notre industrie s'est développée, ou, si l'on préfère, s'est endormie à son ombre. Que ce soit là une protection dangereuse, énervante, nous l'accordons volontiers ; mais l'homme d'Etat ne peut pas ne pas tenir compte du fait accompli, et livrer l'industrie du jour au lendemain, en supprimant brusquement toutes les barrières, à une lutte désastreuse. La prudence politique commande de ménager les transitions, d'aller graduellement, d'enfoncer petit à petit l'aiguillon de la concurrence à l'industrie nationale, pour qu'elle se hâte de regagner le terrain perdu ; mais de ne pas la frapper d'un coup qui la tue !

La protection même, que nous condamnons absolument comme principe, et en tant qu'on voudrait l'élever à la hauteur d'un système, ne peut-elle pas être,

dans certains cas, et pour un temps, un expédient utile aux mains de l'Etat? Il y a, nous le savons, des libre-échangistes « *pur-sang* », pour employer une expression récente, qui refusent toute concession à cet égard, et pour lesquels la protection n'est jamais qu'un stimulant à mal faire, à établir des entreprises dans de mauvaises conditions, en les soustrayant à la concurrence dès le début. Les faits cependant nous dominent et nous pressent! Voici, par exemple, les Etats-Unis, qui naguère demandaient à l'Europe, à l'Angleterre surtout tous leurs produits manufacturés, et qui, sous le régime protecteur, ont atteint un développement de puissance industrielle qui a étonné, émerveillé et inquiété le Vieux-Monde. On dira peut-être que ce développement s'est produit, non à cause de la protection, mais malgré elle. Cela pourrait être, et il y a danger, dans toute science, à baser une déduction sur un fait unique, qui peut n'être qu'un accident. Mais d'autres faits, que chacun sait, tels que le développement de la marine anglaise après l'Acte de navigation, pourraient être invoqués. Et puis, il semble que le raisonnement confirme la présomption qui résulte du fait. Toute organisation, animale ou sociale, passe par une période d'enfance et de faiblesse où une protection extérieure semble lui être nécessaire. Qu'on veuille bien remarquer que nous visons une situation anormale et exceptionnelle. L'hypothèse que nous avons en vue est celle-ci : un peuple est resté, au milieu du développement industriel des autres peuples, tout à fait étranger aux arts industriels ; il a vécu de la vie nomade ou purement agricole. Si ce

peuple, aspirant à une civilisation supérieure et à une vie plus complète, veut développer dans son sein l'industrie manufacturière, croyez-vous que son industrie naissante soit en mesure de soutenir immédiatement, et sans tempérament, la concurrence d'industries étrangères qui se sont développées depuis des siècles, qui ont dès longtemps amorti leurs frais de premier établissement, qui ont amassé de grands capitaux, qui ont formé des légions d'ouvriers consommés? Croyez-vous qu'il ne sera pas nécessaire de prendre, au début, certaines précautions, certains ménagements pour que l'éclosion réussisse et que l'œuvre arrive à bien? Dites que l'expédient est dangereux ; qu'on risque de créer des existences factices, qui s'évanouiront dès qu'on cessera de les soutenir. — Oui ; nous l'accordons volontiers, il y a là de graves dangers ; oui, il faut là une grande prudence politique ; oui, l'air pur de la liberté est le meilleur et le plus vivifiant de tous, dès que la plante peut le supporter ; et il faut hâter ce moment autant qu'il est possible. Le grand air est aussi ce qu'il y a de plus sain et de plus fortifiant pour le corps de l'homme ; mais on prend quelques ménagements avant d'y exposer l'enfant qui naît dans la saison rigoureuse. Le peuple qui naît à la vie industrielle alors que d'autres, ses concurrents, ont grandi et atteint leur développement, ne ressemble-t-il pas à cet enfant?

CHAPITRE III.

CRÉDIT.

En matière de crédit, deux choses sont à distinguer : l'instrument de crédit et l'institution de crédit.

Des instruments de crédit, nous en avons déjà parlé, et nous ne faisons que rappeler ici la conclusion à laquelle nous sommes arrivés : en règle générale, ils demeurent soumis au principe de la liberté des conventions et du laisser-faire ; par exception, nous avons dit les raisons qui nous paraissent légitimer l'intervention de l'Etat en matière d'émission de billets de banque.

L'Etat a-t-il à intervenir dans les institutions de crédit? Doit-il, peut-il, en dehors de ce qui a été dit à propos des institutions de prévoyance, intervenir dans les affaires du crédit privé, autrement que pour assurer par des lois générales la sincérité des contrats? A-t-il qualité pour s'en faire en quelque manière le dispensateur?

Il nous semble que rien, en pareille matière, ne nécessite l'ingérence de l'Etat, et que la prudence politique lui fait un impérieux devoir de s'abstenir.

Le crédit entre particuliers naît de la confiance personnelle, ou des gages sur lesquels il est assis ; il est personnel ou réel. Il naît de lui-même partout où le capital rencontre des sûretés suffisantes. L'Etat n'a qu'une chose à faire : de bonnes lois qui garantissent la sûreté du gage et en assurent la facile réalisation.

Mais, si le gage est suffisant, il n'a manifestement pas besoin d'intervenir ; s'il est insuffisant, il expose les finances publiques en vue d'intérêts particuliers et commet une injustice. La confiance ne se décrète pas.

Nous ne sommes pas ici en présence d'une de ces œuvres devant lesquelles l'initiative privée demeure impuissante et a besoin d'être aidée ou suppléée par l'action officielle. Le crédit est une plante qui croît naturellement dans tout terrain propice et qui n'a pas besoin de culture artificielle, qui même, à vrai dire, ne la supporte pas, qui a besoin, plus que toute autre, de l'air et du soleil de la liberté. Le capital ne restera jamais volontiers inactif; on peut être sûr qu'il ira de lui-même aux emplois les plus productifs, pourvu qu'il y trouve des sûretés suffisantes. L'intervention de l'Etat ne peut donc avoir pour but que d'ajouter la garantie officielle à des sûretés réputées insuffisantes. Cela peut se légitimer, quand l'œuvre à laquelle il s'agit d'assurer le crédit est en même temps une œuvre d'intérêt commun, et que l'initiative individuelle, abandonnée à elle-même, négligerait d'entreprendre. C'est par ces considérations que nous avons justifié la garantie d'un minimum donnée par l'Etat aux chemins de fer d'intérêt général (on peut dire d'intérêt commun). Mais nous ne saurions trop répéter ce principe : quand l'Etat engage les finances publiques au service d'intérêts particuliers, si considérables, si respectables qu'ils soient, il blesse la justice.

Si l'Etat n'a pas le droit de prêter son crédit à des entreprises qui ne seraient pas d'intérêt commun, au

sens rigoureux du mot, encore bien moins doit-il intervenir activement dans la direction et la dispensation du crédit entre particuliers. Le commerce de banque est le plus périlleux de tous, celui qui réclame le soin le plus scrupuleux, la prudence la plus circonspecte, celui qui a le plus indispensablement besoin du stimulant et du préservatif de l'intérêt personnel. On demandait à grands cris, il y a quelque temps, dans l'intérêt des classes laborieuses, le crédit par l'Etat, et on demandait le crédit gratuit. Il serait superflu de démontrer aujourd'hui que la gratuité du crédit est, au point de vue de l'utilité sociale, et sans même parler de la justice, la plus folle des utopies qui se puissent imaginer, que ce serait la mort subite du crédit, que l'intérêt est l'indispensable rémunération du capital et la condition *sine que non* de l'épargne. C'est une question de bon sens ! Mais bien des esprits peut-être sont encore aujourd'hui hantés par cette idée socialiste du crédit populaire par l'Etat, C'est une idée funeste ; et l'on peut dire que c'est surtout en matière de crédit populaire que l'incompétence de l'Etat est évidente. Pourquoi? Parce que le crédit populaire, à défaut de sûretés réelles, a besoin de se fonder sur la confiance et sur la moralité; or, cela exige des appréciations personnelles très-délicates, dont les agents de l'Etat seraient manifestement incapables, soit parce qu'ils n'auraient pas l'intérêt personnel qui peut seul donner la sollicitude nécessaire à cet égard, soit parce qu'ils manqueraient absolument de la compétence voulue pour cela. Ajoutons que l'Etat, dans nos mœurs et nos idées

actuelles, serait un créancier dont beaucoup de débiteurs feraient trop peu de cas, et vis-à-vis duquel ils ne mettraient pas assez d'empressement à remplir ponctuellement leurs engagements ; et le crédit y périrait. On peut affirmer que l'organisation du crédit populaire par l'Etat ne serait propre qu'à engourdir l'initiative privée, à faire concevoir aux classes laborieuses de décevantes espérances, pour aboutir finalement soit à un insuccès complet, soit à une ruine générale. Il est temps que les classes laborieuses, en France, renonçant aux utopies dont on les a trop longtemps bercées, cessent de tourner constamment les regards vers l'Etat, et qu'elles se replient sur elles-mêmes. Ce n'est pas à l'Etat, c'est au salutaire principe par lequel un homme qui a bien mérité de l'humanité, M. Schulze-Delitsch, a fécondé le Crédit populaire en son pays, au principe de l'*assistance par soi-même*, que les classes laborieuses demanderont efficacement l'amélioration de leur avenir. Ce n'est plus aux creuses rêveries de Proudhon qu'il faut s'abandonner ; il faut marcher résolûment à la réalisation de cette grande, de cette noble idée des *banques populaires*, qui est entrée depuis longtemps dans la pratique chez nos voisins, qui y a pleinement réussi, qui y a produit et qui y produit tous les jours de merveilleux effets. Nous n'entendons certes pas proscrire, en matière de crédit populaire, l'intervention d'intermédiaires, d'institutions placées hors des mains des classes ouvrières. Mais combien le crédit sera plus solidement assis, combien il sera moins coûteux, combien il aura une portée plus haute et plus morale,

fondé sur l'association des travailleurs et sur la mutualité ! Et voyez comme l'idée est large ; voyez comment, avec cet incomparable levier, les classes laborieuses pourraient se doter elles-mêmes du crédit, qui leur est si nécessaire, dans toutes ses applications. La banque populaire, en même temps qu'elle serait une banque de prêt pour les uns, serait la caisse d'épargne pour les autres ; et, devant le principe de l'association et de la mutualité largement répandu, la caisse d'épargne, le mont-de-piété pourraient un jour rompre toute attache officielle pour s'épanouir au soleil de la liberté! L'intérêt général y gagnerait beaucoup ; car l'Etat serait débarrassé de gestions financières qui ne sont pas dans sa nature, qui sont nécessairement moins prospères en ses mains qu'en des mains libres, qui peuvent devenir, à certaines heures, un péril grave pour les finances publiques. L'épargne et le crédit populaire en seraient grandement fécondés; car, débarrassés de la réglementation officielle, l'épargne et le crédit pourraient se prêter à mille combinaisons, très-favorables à celui-ci, très-fructueuses pour celle-là, et dont l'expérience des peuples plus avancés que nous en ce point a démontré l'excellence.

Des principes qui viennent d'être développés, il résulte que, à part ce qui a été dit relativement à l'émission du billet de banque, rien, en matière de crédit, ne demande ni n'autorise une réglementation spéciale. Le crédit est le fruit spontané de la confiance, et la liberté absolue est son élément. « Est-il rien, dit « excellemment M. Baudrillart (1), qui exige plus de

(1) *La liberté du travail et la démocratie*, p. 250.

« flexibilité dans les mouvements, plus de liberté « dans les déterminations, plus de sûreté délicate « dans les appréciations souvent toutes personnelles « auxquelles il est tenu de se livrer ? » On peut dire, d'une manière générale, que toute intervention de l'Etat, si elle n'est pas compromettante pour les finances publiques, ne peut, dans tous les cas, que lui nuire et entraver son développement.

On sait l'histoire du Crédit Foncier de France. On a jugé bon d'organiser ce crédit en une société unique, pourvue d'un monopole, et placée sous la tutelle et dans la main du Gouvernement, qui nomme son gouverneur et ses sous-gouverneurs, approuve ses statuts, etc. Quand nous ne pourrions pas nous autoriser des résultats obtenus, nous n'hésiterions pas à dire, en ne consultant que les principes, qu'une semblable ingérence de l'Etat est irrationnelle et mauvaise. Elle a pour conséquence d'engager les finances de l'Etat dans des opérations qui ont failli (c'est l'histoire d'hier) devenir tout à fait compromettantes. Il n'est pas admissible, en effet, que l'Etat ne porte pas la responsabilité d'un établissement dont il prétend nommer lui-même les directeurs. Et l'on sait quelle a été cette direction en ces derniers temps, dans quels embarras s'est trouvé le Crédit foncier et son annexe, le Crédit agricole, par suite d'opérations aventureuses, notamment de prêts faits au gouvernement égyptien, embarras tels qu'on a dû fusionner les deux institutions. L'intervention gouvernementale a eu une autre conséquence profondément regrettable, c'est d'amener à sa suite le monopole ; et il est trop évident, pour qu'il

soit utile d'y insister, que le régime du monopole est infiniment moins favorable au développement du crédit que le régime de la concurrence et de la pluralité des sociétés, comme cela existe en Allemagne.

Quels ont été les résultats? On instituait le Crédit foncier pour le plus grand bien de la propriété rurale, et il est notoire que c'est aux embellissements de Paris et des grandes villes qu'il a servi presque exclusivement. A une date très-rapprochée, sur un milliard deux cent quarante et un millions de prêts faits par le Crédit foncier, il y en avait plus de huit cent quatre-vingt-dix-sept millions pour Paris et le département de la Seine! Le Crédit foncier de France n'a pas été utile à l'agriculture française. Aujourd'hui, il essaie de se réorganiser ; mais quelle est la valeur et quel sera le succès de ses nouvelles opérations? Voici ce qu'il nous est, dès à présent, permis de constater. Le Crédit foncier a dû, pour attirer les capitaux, faire appel à des moyens qui ne doivent pas être bien moraux, puisqu'ils sont érigés en délits par la loi pénale ; et, puisque l'occasion s'en présente, nous ne pouvons nous empêcher de dire que c'est, à notre estime, un spectacle triste et démoralisateur que de voir le législateur autoriser chez l'Etat ou chez un établissement public des actes qu'il qualifie de délictueux et qu'il punit chez les particuliers. Ou la loterie est un acte immoral, ou elle ne l'est pas : si elle ne l'est pas, elle doit être licite pour tous ; si elle l'est, elle doit être défendue pour tous, et il est au moins singulier que l'Etat en donne l'exemple! Eh bien! Malgré cela, si l'opération se juge par les cours, les

obligations récemment émises sont notablement au-dessous du taux d'émission.

En résumé, il demeure prouvé, d'une part, que le Crédit foncier n'a pas rempli son but, qu'il a peu rayonné en dehors de Paris et des grandes villes, qu'il n'a point ou presque point servi aux améliorations foncières ; d'autre part, que, ni les précautions officiellement prises dans les statuts, ni la direction par un agent du gouvernement n'ont empêché les abus et les spéculations aventureuses. Le résultat a condamné l'intervention gouvernementale. — Il s'agissait, dira-t-on, d'acclimater en France une institution qui y était inconnue ; il fallait le concours de l'Etat ! — Oui, l'Etat pouvait donner son concours, mais d'une tout autre manière : il pouvait, si le Crédit foncier était inconnu en France, en faire étudier le mécanisme et les combinaisons à l'étranger, recueillir les statistiques, publier et répandre chez nous ces documents, éclairer, en un mot, l'opinion publique. Voilà, selon nous, le véritable rôle de l'Etat en pareille matière ; voilà comment il peut coopérer efficacement à l'œuvre du progrès. Mais il ne lui appartient pas de se faire lui-même le dispensateur du crédit entre particuliers.

Nous ne verrions guère que l'institution des Monts-de-Piété dans laquelle l'intervention de l'Etat puisse être défendue par quelques raisons plausibles ; encore est-ce avec une extrême hésitation que nous admettrions cette exception, et non à titre permanent, mais temporairement, et jusqu'à ce que le double principe de l'association et de la mutualité se soit généralement établi.

Qu'est-ce donc qui distingue le prêt sur gages de toute autre convention, et pourquoi le principe de Bentham, d'après lequel « nul ne doit être empêché de « donner à un autre ce qu'il demande aux conditions « qu'il veut bien accepter », ne recevrait-il pas ici son application ? Rien, à vrai dire, dans la nature de la convention, ne commande une dérogation aux principes. Le prêt sur gages ne diffère pas essentiellement du prêt sur simple promesse, ou moyennant caution, ou sur hypothèque ; elle commerce de tous ces prêts n'a pas besoin d'autorisation. Voilà ce que dit la théorie. En pratique, il faut reconnaître que le prêt sur gages est presque toujours contracté, de la part de l'emprunteur, sous l'empire d'un besoin pressant, qui altère, dans une certaine mesure, sa liberté. Celui qui, pour se procurer quelque argent, est réduit à donner en gage sa montre ou son habit ou quelque autre chose semblable, est évidemment dans un état de dénûment qui ne lui laisse pas sa complète liberté, et qui le met un peu à la discrétion du prêteur. Aussi, toutes les législations ont-elles cru devoir surveiller cette industrie : là même où la loi n'a pas établi le monopole, en Angleterre, en Amérique, elle est intervenue pour imposer aux *pawnbrokers* un maximum qu'ils ne peuvent pas dépasser. En Amérique, l'ingérence de l'autorité va même plus loin : un *pawnbroker*, à New-York, est sous la dépendance de l'autorité municipale, qui lui accorde ou lui retire sa licence.

Quel système a porté les meilleurs fruits ? Un ancien directeur du Mont-de-Piété de Paris, M. Blaize, a,

dans un très-intéressant article sur la matière (1) fait le rapprochement instructif que voici : en France, les Monts-de-Piété prêtent en moyenne à huit pour cent par an, et celui de Paris, qui à lui seul fait plus d'opérations que tous les autres réunis, n'exige que dix pour cent des emprunteurs. En Angleterre, d'un shelling à une livre, l'intérêt varie de quarante-huit pour cent à vingt-huit pour cent, si le prêt est d'un mois, de quarante-huit pour cent à vingt pour cent, si le prêt est d'une année. En Irlande, les intérêts et les droits s'élèvent, pour les mêmes sommes, de cent quarante-quatre pour cent à trente-trois pour cent, si le prêt est d'un mois, et de cinquante-six pour cent à vingt-cinq pour cent, si le prêt est d'une année. Aux Etats-Unis, l'intérêt est de vingt-cinq pour cent. Voilà un grave préjugé en faveur du système français. Toutefois, il n'est pas sans intérêt de rechercher et d'apprécier les causes de cette différence, d'autant que le résultat signalé est contraire à celui que l'on devait naturellement attendre : la concurrence produisant la cherté, voilà qui est singulier ! Le publiciste auquel nous empruntons ces chiffres en donne l'explication que voici : toute maison de prêts sur gages est obligée de réclamer à l'emprunteur le prix de ses capitaux et ses frais d'administration. Plus les opérations sont nombreuses, moins les frais sont élevés, puisqu'ils se répartissent sur une masse plus considérable. Les petits prêts surtout sont onéreux, parcequ'ils exigent les mêmes frais de manipulation et d'administration, des frais même souvent plus considérables, les gages

(1) *Journal des Economistes*, 2e série, 13e année, 1857.

donnés par les pauvres gens étant, en général, plus encombrants. D'où la conclusion qu'une maison de prêts ne réalise de bénéfice que sur les gros. « Au « Mont-de-Piété de Paris, dit M. Blaize, tous les prêts « de trois à quatorze francs sont onéreux pour l'éta- « blissement, qui bénéficie deux centimes seulement « sur les prêts de quinze francs. Or, les prêts de trois « à quatorze francs forment les 4/5 de ses opéra- « tions; c'est le bénéfice réalisé sur le dernier cin- « quième qui, compensant sa perte, lui permet de « prêter à un taux relativement très-modéré, si nous « le comparons à celui que prélève l'industrie du prêt « sur gages. » — Il ressort de cette explication qu'on demande aux gros prêts plus qu'ils ne devraient donner, pour demander moins aux petits, puisque les bénéfices réalisés sur un cinquième compensent les pertes des quatre autres cinquièmes ; que, en d'autres termes, les uns paient pour les autres, ce qui ne paraît pas parfaitement équitable. Si l'intervention de l'Etat est nécessaire dans nos mœurs actuelles, ne serait-il pas plus conforme à l'équité et aux principes d'avoir un établissement public, ouvert à tous, au taux le plus modéré possible, et calculé seulement de manière à couvrir les frais d'administration et autres, en les répartissant sur tous les prêts aussi exactement que possible dans la mesure qui leur est afférente et de laisser pleine et entière liberté à l'industrie privée? De la sorte, les emprunteurs besoigneux ne seraient pas à la discrétion de l'industrie privée, grâce à la faculté qu'ils auraient de s'adresser à l'établissement public. Il n'y aurait donc

aucune précaution spéciale à prendre vis-à-vis de l'industrie privée, qui serait entièrement libre. Si, dans ces conditions, l'industrie libre parvenait à soutenir la concurrence, et, tout en faisant des bénéfices, à demander aux emprunteurs un intérêt moins élevé, ce serait la preuve irrécusable de sa supériorité. Or, la raison dit que cela est très-possible ; car l'industrie libre saura toujours réduire ses frais au-dessous de ceux de l'établissement public ; et, d'autre part, elle saura toujours donner à ses fonds une destination plus fructueuse.

La vraie solution du problème, il faut la chercher dans l'association, dans la mutualité. Quoi de plus simple et de plus touchant que cette idée de l'épargne populaire venant au secours de la misère populaire ! Et ce rêve peut se réaliser ; cela peut fonctionner avec une sécurité complète au grand avantage de la moralité publique ; cela fonctionne à côté de nous. N'est-ce pas le devoir de tous d'y travailler ?

Dès maintenant, il semble que le Mont-de-Piété pourrait être très-efficacement associé à la Caisse d'épargne. L'expérience est faite. Dans un rapport très-instructif présenté au Ministre de l'intérieur, pour l'Exposition universelle de 1878, M. l'inspecteur général O. Claveau cite avec éloge les Monts-de-Piété de Metz (jusqu'en 1870), de Nancy et d'Avignon, s'associant avec les caisses d'épargne, et réussissant ainsi à abaisser le taux de leurs prêts. La caisse d'épargne de Nancy, par exemple, après avoir acquitté ses propres dépenses, doit verser au Mont-de-Piété le montant de ses bénéfices nets, lesquels, en 1876, étaient

de 275.756 fr.; grâce à ce concours, le Mont-de-Piété a pu ne prélever sur ses emprunteurs que six pour cent!

Nous ne voulons pas quitter cette matière du Crédit sans dire un mot d'une ingérence de l'Etat tout à fait inopportune et contraire aux principes rationnels de l'économie politique : nous voulons parler du *maximum* fixé par les lois de 1807 et de 1850 en matière de prêts d'argent. La question a été bien des fois discutée depuis Turgot, et on peut dire qu'elle est depuis longtemps épuisée. Nous n'avons garde de la traiter dans ses détails ; nous ne pouvons toutefois nous empêcher de répéter ici qu'une pareille loi est la méconnaissance de ce principe élémentaire que le taux de l'intérêt dépend, comme le prix de toutes choses, de causes naturelles, qui varient suivant les temps, les lieux et les individus, et qui ne comportent pas une règle uniforme ; — qu'elle est la violation du principe de la liberté des conventions, alors que rien dans la nature du contrat ni dans la situation des parties (1) n'autorise le législateur à substituer sa volonté à celle des contractants ; — qu'elle est une atteinte grave au droit de propriété, « à ce droit invio-« lable, disait Turgot, attaché à la propriété, d'être « maître absolu de sa chose, de ne pouvoir en être « dépouillé que de son consentement, et de pouvoir

(1) On allègue souvent un argument que nous avons fait valoir nous-même tout à l'heure dans la question des Monts-de-Piété : l'emprunteur, dit-on, n'est pas libre. — Mais cet argument qui, dans le prêt sur gages, nous paraît fondé sur l'évidence du fait, ne repose, dans le prêt ordinaire, que sur une supposition purement gratuite. Nous l'avons dit déjà : l'Etat n'a pas qualité pour intervenir sous prétexte que les *besoins* des deux contractants ne sont pas égaux : autrement, il n'y aurait pas un contrat sur lequel il ne fût autorisé à porter la main.

« mettre à ce consentement telles conditions que l'on « juge à propos » ; — que cette loi va d'ailleurs contre son objet, et que, au lieu de favoriser les emprunteurs, elle les met dans l'alternative, ou de ne pas trouver le crédit qui leur est nécessaire, ou de le payer plus cher, attendu que, comme disait très-finement Montesquieu, « le prêteur s'indemnise du péril de la « contravention ». Ajoutons qu'une semblable loi a un autre vice, inhérent à toute loi qui va contre la nature des choses, c'est d'être éludée de mille manières, c'est d'être impunément et ouvertement violée : violée avec l'assentiment de la jurisprudence, en matière d'escompte ; violée par tous les établissements financiers et par toutes les Sociétés de Crédit dans leurs émissions ; violée par l'Etat lui-même dans ses emprunts. Spectacle étrange, et bien propre à énerver la conscience publique !

Depuis bien longtemps déjà la question chez nous est à l'ordre du jour. Qu'attendent nos législateurs pour la résoudre dans le sens de la liberté ? Tous les pays qui nous environnent ont proclamé la liberté du taux de l'intérêt : l'Angleterre, en 1819, 1830 et 1854 ; l'Espagne, en 1856 ; les Pays-Bas et l''Italie, en 1857 ; le Danemark et la Belgique, en 1865 ; l'Allemagne, en 1867 ; l'Autriche, en 1868 ; la plupart des cantons Suisses, Genève, Vaud, Fribourg, Zurich, les Grisons, Schaffouse, Lucerne, Soleure. Partout, autour de nous, l'expérience est faite ; notre situation économique ne diffère pas sensiblement de celle de tous ces pays, et il résulte même de cette différence de législation, dans le commerce interna-

tional, des résultats choquants et tout à fait contraires à l'intérêt français, résultats que le président Bonjean signalait au Sénat, dès 1862 : « Dans leurs rapports « avec tous ces pays, nos négociants sont exposés à « devenir dupes ; car, dans un compte courant par « *doit* et *avoir*, il se produit ce résultat inique et « monstrueux, que la colonne *avoir* porte seulement « intérêts à 6 %, tandis que la colonne *doit* le porte « à 10 ou 12 % » — Mais le malheur est que la question de l'intérêt de l'argent n'est qu'une question d'affaires, et que la politique nous absorbe (1) !

(1) La Chambres des députés a récemment voté l'abrogation du maximum en matière commerciale, en le maintenant en matière civile. — Nous avons combattu ailleurs cette distinction, et nous persistons à croire qu'elle n'est fondée ni en droit, ni en fait.

CHAPITRE IV.

BEAUX-ARTS.

Si j'étais ministre des Beaux-Arts, savez-vous ce que je ferais? Je me suiciderais..... ministériellement parlant. Je proposerais la suppression du ministère des Beaux-Arts, la suppression du budget des Beaux-Arts, ou à peu près. Je laisserais subsister les crédits relatifs aux musées nationaux et aux monuments historiques : voilà véritablement l'affaire de l'Etat, voilà des choses d'intérêt commun qui ne peuvent être entreprises que par lui. Mais, du reste, en vérité, je ferais sans regret table rase. Une pareille proposition sans doute ferait jeter les hauts cris dans le monde de convention où nous vivons. Il est de mise de traiter de Vandales ceux qui parlent d'économie en matière d'arts. Il nous semble cependant qu'il n'est pas sans opportunité de mettre quelque frein à l'allure de nos budgets. Huit millions, c'est quelque chose ; et si ces huit millions reçoivent une affectation qui blesse la justice, et qui n'offre, au point de vue de l'intérêt social, qu'une utilité problématique, si même elle ne lui est pas contraire, ne sera-il pas permis de le dire? Croyez-vous, par exemple, qu'il soit très-conforme à la justice distributive de donner, de la poche de tous les contribuables, des subventions d'un million et demi à quatre ou cinq théâtres privilégiés, et aux concerts populaires de telle ou telle ville de province? Vous donnez 800.000 fr. de subvention à un théâtre, à

l'Opéra. Qui est-ce qui paie? tout le monde. Qui est-ce qui en profite? Quelques-uns : les habitants de Paris presque exclusivement; pas tous, mais les privilégiés de la fortune; car, toutes vos subventions n'arrivent pas à faire que le théâtre dit *national* soit à la portée des petites bourses et des fortunes modestes. Mais vous allez y remédier; vous allez ordonner des représentations gratuites, et de la musique au rabais. Si pourtant on veut bien aller au fond des choses, faire payer par tous ce qui est donné gratuitement à quelques-uns, ce n'est pas autre chose que faire œuvre d'assistance publique; or, le principe de l'assistance publique, transporté en matière d'art et de musique, nous paraît plus que contestable. Victor Hugo disait, dans la commission des théâtres, en 1849 : « Le théâtre est une des branches de l'enseignement populaire. Responsable de la moralité du peuple, l'Etat ne doit pas jouer un rôle négatif. A côté des théâtres libres, il doit installer des théâtres qu'il gouvernera, et où la pensée sociale se fera jour. » — C'est un poète qui parle, c'est un poète qui fait du sentiment! Nous sommes, nous, d'avis tout différent. D'abord, l'Etat n'est pas du tout responsable de la moralité du peuple; il est responsable du bon ordre social, et c'est bien assez. Et puis, sans vouloir, en aucune manière, condamner les distractions que l'homme puise dans le culte des arts, distractions très-nobles et très-pures, surtout pour les intelligences cultivées et élevées, on ne nous fera jamais croire que le théâtre, surtout le théâtre moderne, soit une école de moralité. Que si c'est la politique qui vous

préoccupe, et que vous sentiez le besoin de faire pénétrer la « *pensée sociale* (??) » par la voie du théâtre, dites-le. Mais, grand Dieu ! La politique n'a-t-elle pas encore assez de place dans notre société, et faut-il la voir entrer dans le domaine des arts?

Il n'y a guère, disons-nous, que les habitants de Paris, les riches, qui puissent profiter des théâtres subventionnés par tous. Il y a encore, mais très-exceptionnellement les riches habitants de province qui sont de passage à Paris; mais le simple artisan, le petit rentier, qui ne vont jamais, ou qui vont une fois dans leur vie dans la grande ville, ils paient et ne reçoivent rien; mais tous ceux encore qui n'aiment pas, qui n'entendent pas la musique, ou qui ne vont pas au théâtre? — C'est un sens qui leur manque. — Soit, mais de quel droit me mettez-vous à contribution pour la satisfaction des sens d'autrui?

Vous traitez la chose, dira-t-on, par le côté mesquin. Ce n'est pas pour la satisfaction de quelques-uns que l'on subventionne les théâtres : c'est pour faire fleurir les arts; il s'agit de maintenir l'art français à ce niveau élevé qui fait l'admiration de tous les étrangers, notre supériorité et une de nos gloires. — S'il nous était démontré que la grandeur nationale est, en quelque manière, intéressée à toutes les subventions que nous critiquons, on peut croire que nous y souscririons des deux mains; mais rien, à notre avis, n'est plus problématique; et, peut-être même pourrait-on soutenir, avec quelque raison, que l'immixtion officielle dans le domaine des arts y fait plus de mal que de bien. Un point est certain : c'est que l'Etat est abso-

lument impuissant à créer, dans une mesure quelconque, le génie artistique. Il ne donnera pas une note de plus au chanteur qu'il subventionne, ni un meilleur coup d'archer au violoniste qu'il soudoie. Que fait-il donc? Il les paie; il assure à tel musicien ou à telle danseuse en renom des traitements fabuleux, et leur permet de gagner, en une soirée, ce que gagnent en une année le magistrat, le professeur, le soldat. Notez bien que nous ne trouvons nullement à redire à ce que les grands artistes fassent de grands profits; cela est naturel, parce qu'ils sont en possession d'un heureux monopole, à condition que ce soit le résultat du libre jeu de l'offre et de la demande. Mais, si vous prélevez sur le Trésor public des sommes relativement considérables pour grossir encore ces profits, ne voyez-vous pas que c'est autant que vous donnez à l'agréable aux dépens de l'utile? D'autres paient bien la science; nous, nous payons bien les comédiens. Est-il bien sûr qu'il soit conforme à l'intérêt de la grandeur nationale de faire peser sur toutes les branches de l'industrie, pour subventionner les arts et les artistes, de lourdes charges, qui lui rendent difficile la concurrence avec l'étranger?

Mais enfin, il faut bien maintenir les grandes traditions de l'art français; il faut bien assurer des débouchés aux jeunes artistes, ignorés encore du public! — Mais, est-ce bien là l'affaire de l'Etat, et ne risque-t-il pas à dévoyer l'art, quand il essaie de le pousser en avant? Voici un aveu précieux que nous trouvons dans le très-intéressant rapport de M. Edouard Lockroy sur le budget des Beaux-Arts pour l'exercice

1881 : « Il est certain que l'Etat, en enseignant la « pratique d'un art que les particuliers ne peuvent « subventionner, peinture historique ou religieuse, « ou grande composition musicale, prend en quel- « que sorte, envers ses lauréats, *l'engagement de se « charger de leur avenir. Cette obligation qu'il contracte « explique comment de grands peintres ont souvent été « exclus des listes de commandes officielles au profit « d'autres artistes, qui ne les valaient pas, mais qui « avaient l'avantage d'être prix de Rome*, et elle expli- « que, en même temps, qu'on ait demandé tant de « fois et qu'on demande encore la multiplication des « théâtres subventionnés. » Voilà, dans un document officiel, la preuve que l'argent de l'Etat ne va pas toujours au mérite le plus distingué. A un autre point de vue, on est conduit à se demander si le système des subventions n'est pas corrélatif à un système d'entraves à la liberté, de réglementation en somme plus nuisible qu'utile à l'art en général. Le réglement est toujours lié au privilège, et toute l'histoire du théâtre est la confirmation de cette vérité. L'industrie théâtrale, asservie depuis sa naissance, n'a été déclarée libre qu'à partir de 1864. Cette liberté durera-t-elle? Il est permis d'en douter; et elle sera toujours en danger tant que l'Etat croira qu'il est dans ses attributions de donner la direction à l'art dramatique et d'en assurer le niveau. Déjà une lettre du ministre de l'instruction publique, du 4 novembre 1878, permettait de concevoir à cet égard les doutes les plus sérieux. La liberté, d'ailleurs, n'existe pas pour tous les théâtres subventionnés; il sont liés par leurs cahiers

de charges ; liés de la manière la plus minutieuse quant au prix des places, au nombre de représentations gratuites ou à prix réduits qu'ils doivent donner, aux pièces qu'ils doivent jouer ; l'ordre des spectales de la semaine est réglé à l'avance administrativement; et il faut suivre toutes ces prescriptions, quelles que soient les circonstances, quels que soient les goûts du public ; c'est le gouvernement qui a charge de le former ! Il faut employer des artistes approuvés par le ministre (article 12 du cahier des charges de l'Odéon); il faut faire représenter chaque année tant de pièces nouvelles en tant d'actes (article 9), que le public en veuille ou qu'il n'en veuille pas. Car « tout ouvrage « nouveau qui n'aura pas subi une *chute caractérisée* « doit jouir d'un minimum de douze représentations » (article 10) ; il est vrai qu'on peut aider à *caractériser la chtne.*

Tout cela ne nous paraît pas constituer des conditions bien favorables aux progrès de l'art. Il nous semble qu'il serait bien plus simple de laisser aux directeurs leur libre initiative ; aux auteurs et aux artistes, leur libre inspiration ; au public, son libre jugement. Vous vous défiez peut-être un peu de ce jugement ; mais, prenez-y garde, vous ne ferez rien contre lui ; les arts d'un peuple seront toujours l'expression fidèle des mœurs de ce peuple : délicats, s'il est délicat; grossiers et rudimentaires, s'il est barbare et grossier ; corrompus, s'il est corrompu.

Nous croyons fermement que l'intervention de l'Etat dans les Beaux-Arts ne peut avoir que de très-médiocres et très-discutables avantages ; et nous

sommes convaincu qu'elle a de très-sensibles inconvénients. L'art, en effet, est, de toutes choses, celle qui a le plus évidemment besoin de liberté ; il veut être libre, comme l'imagination dont il émane. L'action officielle, impuissante contre le sentiment et les mœurs publiques, est incapable de l'élever ou de le relever s'il tombe ; elle est très-capable, au contraire, de le faire tomber, ou du moins de l'étioler, par la création d'un *art officiel*, sans variété et sans spontanéité. Ecoutez ce jugement sévère, que nous extrayons d'un rapport adressé, en 1878, par M. le directeur des Beaux-Arts à M. le Ministre de l'Instruction publique : « Je n'ai jamais été partisan d'un art gou-
« vernemental, d'une peinture d'Etat, d'une scuplture
« d'Etat; et il est certain que, si je n'eusse trouvé
« des ateliers de peinture et de sculpture fortement
« organisés à l'école des Beaux-Arts, ce n'est pas
« moi qui en aurais proposé la création ni à vous,
« ni à vos prédécesseurs. *J'estime que l'art supérieur*
« *doit être une chose essentiellement libre*, et doit être
« maître de puiser ses leçons et ses principes aux
« sources les plus indépendantes. *Notre école court*
« *grand risque, par ses ateliers d'Etat, d'arriver rapi-*
« *dement à une banalité, à une uniformité et à une*
« *monotonie byzantine;* outre qu'elle se prive, par la
« gratuité attrayante de son enseignement et le
« nombre limité de ses professeurs privilégiés, de la
« chance de voir se former au dehors des ateliers de
« tendances variées, sous la gouverne d'artistes qu
« ignorent peut-être leurs dons de maîtres..... »

QUATRIÈME PARTIE

INFLUENCE DE LA CIVILISATION SUR LE ROLE DE L'ÉTAT DANS L'ORDRE ÉCONOMIQUE (1).

Et maintenant, quelle est l'influence de la civilisation sur le rôle de l'Etat dans l'ordre économique ? Agit-elle pour étendre ou pour resserrer son action ? Les hommes sont-ils nécessairement plus gouvernés à mesure qu'ils deviennent plus civilisés ? C'est en étudiant ce problème et pour le résoudre, que nous aurons à rechercher quel a été le rôle de l'Etat aux différentes époques du passé.

Faut-il d'abord définir la *civilisation* ? Le mot a un sens vulgaire que tous saisissent et qui se passe de définition. Rappelons pourtant celle de M. Guizot, qui est excellente : « Il m'a paru que, de l'avis géné-« ral, la civilisation consistait essentiellement dans « deux faits : le développement de l'état social et « celui de l'état intellectuel ; le développement de la « conduite extérieure et générale et celui de la nature « intérieure et personnelle de l'homme ; en un mot, « le perfectionnement de la société et de l'humanité. »

(1) Ainsi qu'il a été dit dans l'Avant-Propos, la quatrième partie annoncée en tête de ce livre et relative à l'exécution des services publics a été supprimée.

Il ne faut pas séparer ces deux conditions, qui ont d'ailleurs l'une sur l'autre une action et une réaction réciproques. Il ne faudrait pas non plus considérer l'homme uniquement sous le rapport intellectuel. Un exemple : Le siècle de Louis XIV semblerait, à ce point de vue, à l'apogée de la civilisation ; car jamais plus brillante pléiade d'esprits d'élite n'illustra une époque ; mais la généralité des hommes était pauvre et opprimée et la société était dans un état tel qu'il devait donner naissance à une révolution terrible. Le perfectionnement de la société et le perfectionnement de l'homme et de sa condition à tous les points de vue : au point de vue moral, intellectuel et matériel, voilà évidemment le signe de la civilisation.

Un publiciste à la plume alerte et incisive, dont nous avons combattu les prémisses et dont nous combattrons la conclusion, M. Dupont-White, termine ainsi sa brillante étude sur l'Individu et l'Etat : « Rôle « de l'Etat aussi varié que les fins du progrès, déve- « loppement de l'Etat parallèle au perfectionnement « de la société. » La thèse est celle-ci : Civilisation et progrès signifient développement au point de vue social et au point de vue individuel ; or, ce développement appelle naturellement plus de discipline, toute force ayant besoin d'une règle, c'est-à-dire plus de gouvernement. La conclusion est diamétralement contraire à celle de M. Guizot, dans son histoire de la civilisation moderne : « C'est aujourd'hui une remarque « vulgaire qu'à mesure que la civilisation et la raison « font des progrès, cette classe de faits sociaux qui « sont étrangers à toute nécessité extérieure, à l'action

« de tout pouvoir public, devient de jour en jour plus « large et plus riche. La société non gouvernée, la « société qui subsiste par le libre développement de « l'intelligence et de la volonté humaines, va toujours « s'étendant, à mesure que l'homme se perfectionne. « Elle devient de plus en plus le fonds social. » De quel côté est la vérité ?

Dissipons d'abord une équivoque. Si l'on prend un groupe d'hommes vivant, tant bien que mal, les uns à côté des autres, sans lien social, on trouve qu'ils sont à la fois très-libres (en un certain sens du moins ; car ce n'est pas là la vraie liberté) et fort peu civilisés. M. Guizot en fait la remarque, à propos des barbares au temps des invasions : « Nul doute qu'à « cette époque la liberté des individus ne soit grande : « D'une part, il n'existe entre les hommes que des « inégalités peu variées et peu puissantes ; celles qui « dérivent de la richesse, de l'ancienneté de la race, « et d'une multitude de causes complexes n'ont pu « encore se développer et ne produisent que des effets « très-passagers. D'autre part, il n'y a point non plus, « ou presque point, de puissance publique capable « de contenir ou de réprimer les volontés indivi- « duelles. Les hommes ne sont donc fortement gou- « vernés ni par d'autres hommes, ni par la société ; « leur liberté est réelle ; chacun fait ce qu'il veut « selon sa force et à ses risques et périls. » Quelques lignes plus loin, voici l'explication : « Ce n'est pas là « la société. » Ajoutons que cette liberté s'appelle aussi d'un autre nom « l'anarchie », et quelle se traduit, en fait, par le triomphe de la force sur le droit,

La société est l'état naturel et nécessaire de l'homme ; et, il est clair, *a priori*, qu'elle implique, en retour d'incalculables bienfaits, le sacrifice d'une certaine portion de la liberté individuelle. Il s'agit de savoir si cette portion va toujours grandissant, à mesure que la société se perfectionne et progresse. Examinons la question au point de vue philosophique et au point de vue historique.

Pourquoi, dans l'Etat social, une force coactive, extérieure à l'individu, et que l'on appelle « *l'autorité* » est-elle nécessaire ? Ce ne peut être que par une de ces trois raisons, ou par ces trois raisons réunies : parce que l'individu serait incapable, ou de concevoir toujours le « *bien* » (en prenant ce mot dans le sens le plus large), ou de vouloir toujours le *bien*, ou de faire toujours le *bien*. Si chaque individu, dans tous les actes de sa vie, savait discerner ce qui doit être fait, le voulait faire et le pouvait faire, le mécanisme de l'autorité serait perpétuellement en repos. Il s'agit donc de savoir si la civilisation développe l'Individu au triple point de vue de l'intelligence, de la moralité et de la puissance. Mais, s'il en était autrement, la civilisation ne serait pas le progrès ; elle serait le contraire du progrès !

La civilisation développe l'intelligence de l'homme, à ce point qu'on a parfois confondu la civilisation avec la culture intellectuelle : erreur évidente, provenant de ce qu'on a été ébloui par l'éclat des œuvres de l'esprit, et qu'on n'a pas donné au mot « *civilisation* » toute la portée qui lui appartient. Mais, sans tomber dans cette erreur, il est impossible de méconnaître la

large part pour laquelle l'esprit contribue à la civilisation. Or, s'il est vrai que plus l'homme se civilise, plus il acquiert de connaissances justes et exactes en toutes choses, au point de vue de la morale, comme au point de vue du bien-être matériel, il semble qu'il ait, par cela même, d'autant moins besoin en cela de direction, de guide, de gouvernement. On conduit par la main l'enfant et l'aveugle ; l'homme mûr et valide, qui a acquis l'exacte connaissance des choses et la pratique de la vie, rejette les lisières et n'a plus besoin de guide.

La civilisation développe la moralité de l'homme. Oh ! nous savons bien que nous réveillons une vieille querelle. On a accusé la civilisation de traîner à sa suite la démoralisation, la corruption. Une aussi bizarre accusation ne se serait jamais produite, si l'on ne se fût mépris sur le sens du mot « *civilisation* .» On comparera Rome aux plus beaux jours de la République et la Rome des Empereurs ; on vantera la stoïque austérité de la première, et on étalera complaisamment la hideuse corruption de la seconde, et l'on dira : la civilisation du siècle d'Auguste s'est traduite par cette immense dépravation, contre laquelle les lois Julia et Papia Poppœa, et tant d'autres furent de vains palliatifs ; et voilà le Peuple-Roi qui rampe aux pieds du Tyran, ne demandant plus que « *Panem et Circenses* ». — C'est mal raisonner ! Et, sans chicaner sur les prétendues vertus des temps primitifs, sur lesquels nous est avis qu'il y aurait beaucoup à dire, nous répondrons, d'une part, que la Rome d'Auguste possédait bien certains attributs

de la civilisation, mais qu'elle n'avait cependant qu'une civilisation bien imparfaite ; d'autre part, qu'il faut savoir rattacher les effets aux causes, et se garder de mettre sur le compte de la civilisation ce qui s'est produit, non à cause d'elle, mais malgré elle. Une Société dans laquelle la propriété repose sur la violence et la conquête, le travail est méprisé, la liberté et la dignité humaine sont foulées aux pieds par l'asservissement de la plus grande partie du genre humain, cette Société là, quoi qu'on en ait dit, ne possède pas la véritable civilisation, malgré ses dehors ; et ce n'est pas sans doute parce quelle eut de grands poëtes et de grands jurisconsultes quelle fut corrompue ; mais bien parce qu'il y avait au fond de sa puissance, assise sur la conquête, de sa richesse, acquise par la spoliation et la violence, de sa religion et de sa morale, fondées sur le culte de toutes les passions, des germes de mort qui devaient fatalement amener sa dissolution.

On a spécialement attaqué la richesse, qui est la compagne naturelle de la civilisation. C'est une méprise et un non-sens : la richesse, quand elle est acquise par des moyens déshonnêtes, est impure, comme la source dont elle émane, et elle est corruptrice ; quand elle est le fruit légitime du travail, elle ne saurait sans puérilité être condamnée au nom de Celui qui a fait du travail la loi de l'homme, une loi qui, par une divine coïncidence, fait sa grandeur, en même temps quelle est sa condamnation. Il est vrai qu'elle peut amener des abus (les meilleures choses en sont-là !) Mais si la civilisation s'est conve-

nablement développée, la moralité de l'homme a dû suivre l'essor de son bien-être matériel et le mettre en mesure de faire de ses richesses un usage convenable et moral. Mais à quoi bon nous arrêter sur des vérités aussi élémentaires? Nous tenons pour constant que la civilisation tend à accroître la moralité et doit l'accroître, si elle est réelle ; car elle ne signifie pas autre chose que ceci : perfectionnement de la société, perfectionnement de l'homme. Et des lors, n'en faut-il pas conclure logiquement que la sphère de l'autorité et du gouvernement doit se restreindre à mesure que la civilisation s'étend ? La volonté et la moralité de l'homme étant meilleures, il semble qu'il y ait moins besoin de faire appel à la force extérieure dont dispose l'Etat pour réprimer le mal et pour faire le bien ; il semble que l'autorité peut et doit laisser plus de latitude à la volonté et à la liberté individuelles dans la sphère du juste, comme dans celle de l'utile. « Le « progrès de la société, dit M. Guizot, consiste sur- « tout à changer l'homme lui-même, à le rendre « capable de liberté, c'est-à-dire capable de se gou- « verner lui-même suivant la raison. » Si la civilisation ne conduit pas à ce résultat, elle n'est pas un bien, elle est un mal !

La civilisation enfin accroît la puissance de l'homme et de la société. Nous ne parlons pas ici de la puissance nationale, qui s'acquiert et se conserve par la force, et qu'une nation barbare peut posséder au plus haut degré. Un tout petit peuple, incapable par ses proportions de défendre son indépendance à l'extérieur, si elle était attaquée, peut posséder cependant

le plus haut degré de la civilisation ; et il y a de cela maint exemple dans l'histoire. Nous parlons de l'aptitude de l'homme à exécuter ce qui lui paraît bon et utile, à procurer la satisfaction des besoins individuels et des besoins sociaux, à augmenter son empire sur la nature. Ainsi expliquée, la proposition est incontestable : le pouvoir de l'homme augmente en proportion de la civilisation, par cela seul que la civilisation développe son esprit, la source vive de sa puissance. Mais, si l'homme acquiert un pouvoir plus grand à mesure qu'il se civilise, ne semble-t-il pas qu'il ait, par cela-même, moins besoin d'une aide extérieure, et que la force collective doive se retirer à mesure que la force individuelle grandit?

Il est un côté surtout par lequel il apparait que le développement de la civilisation doit logiquement restreindre l'étendue du Gouvernement. Qu'est-ce qui fait la force et la puissance de l'Etat? Pourquoi est-il nécessaire souvent qu'il agisse dans des choses qui pourtant semblent naturellement appartenir à l'initiative individuelle? Parce que ces choses sont au-dessus des forces de l'Individu, parce que l'Etat est, par son essence même, l'association la plus concentrée qui se puisse concevoir. Que le pouvoir de l'homme de s'associer avec ses semblables fasse des progrès, que l'esprit d'association se développe, et l'Individu, en s'associant, deviendra de plus en plus capable des choses que sa faiblesse isolée devait abandonner à la force collective, En veut-on la preuve? Quel homme seul eût jamais pu entreprendre la construction d'un chemin de fer de quelque étendue? On cite (et cela

paraît fabuleux) tel milord anglais possédant des capitaux suffisants pour construire une ligne ; — Oui, quelques kilomètres ! Mais doter un pays comme la France, par exemple, d'un réseau complet de chemins de fer, construire ces grandes artères qui font circuler la vie économique d'un bout à l'autre du territoire, il est bien clair que l'Individu était frappé d'une impuissance radicale devant une telle œuvre. Il eût donc fallu, cessant l'association, que l'Etat l'entreprît lui-même ; car il est des œuvres qu'un peuple ne peut se dispenser d'entreprendre, sous peine de rester en arrière et de déchoir. Grâce à l'association, cette œuvre gigantesque a pu être faite par des forces individuelles réunies ; et, si l'Etat a dû y ajouter ses subventions et ses encouragements, c'est parce que l'esprit d'association n'était pas encore, en ce pays, assez puissant ; ailleurs, où son épanouissement a été plus complet, l'Etat a pu s'abstenir d'intervenir dans cette tâche. En Chine, où l'esprit d'association n'existe pas, il faudra que l'Etat entreprenne lui-même la construction des voies ferrées, ou que la Chine reste privée de chemins de fer. Cet exemple pourrait être multiplié ; il suffit, ce nous semble, à établir la proposition que nous avons avancée : l'association, en se développant, doit naturellement restreindre l'action de l'Etat, non sans doute dans ses fonctions essentielles et ses attributions nécessaires, mais dans celles où l'Etat devait auparavant suppléer à l'impuissance de l'Individu. Eh bien, n'est-il pas vrai que la civilisation agit incessamment pour développer l'esprit d'association ? Elle développe en l'homme le goût

de l'association en même temps que le pouvoir de s'associer. Elle développe le pouvoir de s'associer en abaissant incessamment les obstacles entre les hommes. La vapeur, l'électricité sont des conquêtes de la civilisation, qui ont augmenté dans une mesure incommensurable le pouvoir de s'associer entre les hommes; et il en est de même, à des degrés divers, de toutes les conquêtes de la civilisation. En même temps, la civilisation agit sur les mœurs; elle les adoucit; elle rend l'homme de plus en plus sociable et elle rend les rapports sociaux de plus en plus agréables; et ainsi, d'une part, en faisant la société de plus en plus désirable pour l'homme, et, d'autre part, en faisant l'homme de plus en plus souple et capable de former société avec ses semblables, elle ne peut manquer de développer puissamment l'esprit d'association. Il est d'ailleurs aisé de vérifier cette conclusion à toutes les pages de l'histoire. Si donc la civilisation développe l'esprit et le pouvoir d'association parmi les hommes, elle doit les rendre de plus en plus aptes à agir par eux-mêmes, et par conséquent tendre à restreindre la sphère d'action de l'Etat.

Voici maintenant l'objection complaisamment développée par M. Dupont-White, et à l'appui de laquelle il a accumulé les faits. Il importe de l'examiner scrupuleusement, parce que, à notre avis, on y a répondu par de mauvaises raisons.

A plus de vie, il faut plus d'organes; à plus de forces, plus de règles; or, la règle et l'organe d'une société, c'est l'Etat. — Une population plus nombreuse, avec plus de dignité, avec plus de puissance,

avec plus de sève et d'entraînements variés, tel est le tableau d'une société progressive, c'est-à-dire plus vivante. Or, est-il possible que, sur un point donné, les êtres se multiplient, que des droits paraissent, que des forces s'éveillent, sans que l'Etat ait quelque chose de plus à gouverner? Un des caractères du progrès est le développement de la conscience humaine, et par suite, l'amélioration infatigable de la moralité légale. Classer comme répréhensibles des faits réputés innocents ou véniels; incriminer comme abus et comme licence ce qui passait pour simple usage, simple liberté; mettre dans la loi le précepte qui n'était que dans le for intérieur; élever enfin le niveau des devoirs, telle est l'œuvre essentielle de la civilisation. Or, si l'on y prend garde, on verra qu'il n'y a guère de cas où cette opération du progrès ne mette en branle toute la machine du gouvernement, depuis le législateur jusqu'au dernier agent de la force publique. — Une société, en se civilisant, acquiert non-seulement plus de conscience, mais encore plus de susceptibilité : elle se sent blessée et alarmée de choses qui naguère la laissaient indifférente.

On voit la thèse; c'est le contre-pied des prémisses que nous avons posées. Nous disions : l'action de l'Etat doit se restreindre avec la civilisation, parce que son intelligence se développe, sa volonté se rectifie, sa puissance s'agrandit. On nous répond; c'est tout le contraire! L'homme devient meilleur, oui; mais, d'une part, le progrès ne se faisant pas seulement en lui, mais autour de lui, les tentations se multiplient, et, d'autre part, la législation devient plus suscep-

tible. L'homme devient plus puissant ; mais cette puissance, en multipliant les faits sociaux, augmente d'autant la matière à gouverner. — Il n'est pas de querelle politique et philosophique plus intéressante que celle-là !

On a dit : mais ne voyez-vous pas que, si l'Etat avance d'un côté, il se retire de l'autre ? C'est comme un fleuve dont le lit se déplacerait et donnerait à la culture d'un côté, ce qu'il lui prendrait de l'autre. Il faudrait, dans ce système, faire un compte de profits et pertes, pour voir ce que la liberté individuelle gagnerait à ce jeu de bascule. La réponse ne nous paraît pas bonne. Il n'est pas contestable que toute législation augmente, en se perfectionnant, avec le progrès de la civilisation ; mais il faut placer la question sur son véritable terrain.

Il y a, nous l'avons vu, des fonctions qui sont l'essence même de l'Etat, des attributions que nous avons reconnu être, par nature, affaires d'Etat, tandis qu'il y a des attributions qui ne reviennent à l'Etat qu'en cas d'insuffisance de l'Individu. Nous avons pu nous tromper dans les applications que nous avons faites de cette distinction ; mais nous tenons la distinction elle-même pour certaine et fondamentale. C'est ici qu'elle va trouver sa place ; et elle nous servira, si nous ne nous trompons, pour la solution du problème. Déduisons tout de suite la formule générale. La civilisation étant à la fois le perfectionnement de l'homme et de la société, devra avoir pour conséquence le perfectionnement de l'Etat, organe de la société, c'est-à-dire qu'elle devra lui donner, dans sa sphère, dans

son domaine propre, toute l'étendue, toute la force, tout l'épanouissement qu'il comporte. L'invention de la monnaie est, à coup sûr, un pas et un grand pas dans la voie de la civilisation, et elle nous fait apparaitre une nouvelle intervention de l'Etat; — oui, mais ne nous y trompons pas; ce n'est pas là une entreprise sur la liberté individuelle et l'initiative privée; l'Etat est là dans son domaine, c'est un de ses attributs essentiels qui se développe, c'est une de ses pétales qui s'ouvre au souffle de la civilisation. Mais, en même temps, la civilisation devra tendre à restreindre l'Etat dans ses limites normales, en l'y fortifiant, et à affranchir la liberté individuelle d'une tutelle de jour en jour plus inutile. Voilà le double effet de la civilisation que la raison avoue et dont nous devons trouver la vérification dans l'histoire.

Montrons d'abord que, si cette distinction fondamentale avait été faite, on eût évité bien des erreurs de raisonnement. « Il ne peut être contesté, dit M. Du-
« pont-White, répondant à la phrase de M. Guizot
« que nous avons mise en tête de ce chapitre, que,
« de saint Louis à Henri IV, la société française a
« changé de face. Quels progrès de la raison publique
« durant ces trois siècles! Avec quels fruits d'ordre
« et de richesse, avec quelle efflorescence des choses
« d'art et d'esprit! Mais, en même temps, il faut le
« reconnaître, que d'applications nouvelles de gou-
« vernement!... Beaumanoir, reparaissant au XVIe
« siècle, eût frémi de retrouver sous la discipline de
« l'Etat tant de choses, dont le noble du XIIIe siècle
« usait librement, souverainement. Nous prions bien

« qu'on le remarque : il n'est plus question du progrès « qui mit le gouvernement aux mains de la royauté, « mais de celui qui étendit le gouvernement (royal ou « non, peu importe ici) à des choses jusque-là non « gouvernées, aux querelles privées, aux démêlés du « plaideur avec le juge, à la poursuite des délits, à la « levée et au commandement des troupes, à la capa- « cité du juge ; — qui dit au baron : tu ne feras plus « la guerre à ton voisin ; tu ne provoqueras plus ton « juge ; tu n'appliqueras plus la loi, si tu ne la sais « pas, tu ne léveras plus de troupes ; tu ne naîtras « plus capitaine ; — qui créa les parlements, les « compagnies d'ordonnance, le ministère public, la « commission de capitaine, le noviciat du bailli ; met- « tant ainsi des services publics et des réglements, « là où se déployaient, à titre de droits individuels et « illimités, la guerre privée, le commandement mili- « taire, le gage de bataille, la juridiction. » — Nous avons tenu à citer le tout au long ; car il nous a paru bon de répondre directement à une thèse brillamment dévéloppée, qui, à notre connaissance du moins, n'a pas été complètement réfutée. Eh bien ! oui ; nous sommes d'accord : du XIIIe au XVIe siècle, l'Etat a pris un très-grand développement ; il n'existait pas, et il est né ! Et puis, il a pris petit à petit possession de lui-même : La justice est, au premier chef, affaire d'Etat ; il fut un temps où chacun se faisait justice à lui-même ; c'était la barbarie ; aux premières lueurs de la civilisation, les guerres privées ont cessé ; la justice a appartenu au seigneur ; puis l'Etat a reclamé ses droits ; puis il a mis de l'ordre et de la perfection

dans son œuvre. — De même la guerre est essentiellement affaire d'Etat ; les seigneurs la faisaient à leur guise et suivant leur caprice ; quand l'Etat, qu'on chercherait vainement sous la féodalité, est né et a grandi, il a dit : A moi le droit de paix et de guerre ! — Ce développement fut l'effet de la civilisation ; qui en doute ? Mais que serait l'Etat, si la civilisation n'agissait pas sur lui, comme elle agit sur l'Individu et sur tous les éléments sociaux ? La vraie question est de savoir si elle agira pour le faire sortir de sa sphère, ou, au contraire, pour l'y maintenir.

Ecoutons encore : « Une ordonnance de 1578 établit « des dépositaires *publics* des deniers de justice : « quelque chose d'analogue a ce qui s'appelle aujour- « d'hui la Caisse des dépôts et consignations. Il y « avait lieu vraiment d'en venir là. *Les particuliers « désignés pour la garde des deniers en faisaient infinies « exactions*, ainsi que nous l'apprend, avec de curieux « détails, le préambule de l'ordonnance. Le fait et le « motif de cette institution montrent deux choses : « d'abord, que la société en était venue à ce mouve- « ment d'affaires et de relations assez compliqué, « assez intrigué en quelque sorte, où il y a lieu, de « par justice, à déposer des deniers ; — ensuite que « ce développement de la société avait suscité des « abus et quelque chose de fort approchant du vol. « Ainsi, nous voyons se développer, dans un seul fait « et en trois temps, la société, le méfait, l'Etat ; ce « qui est la série naturelle des choses. »

Voilà une nouvelle face de la question, qu'il faut examiner à fond. Que la législation se dilate et se

complique au souffle vivifiant de la civilisation, le fait, nous l'avons dit, ne paraît pas contestable. Il en est ainsi par plusieurs raisons : d'abord, M. Dupont-White n'a pas tort de le signaler, la législation se développe avec les faits nouveaux qui demandent à être réglés. Si le progrès signifie « *accroissement de vie* », cela implique accroissement de règle et de discipline ; nous ne disons pas, avec lui, accroissement de gouvernement. Il n'en saurait être autrement ! Si l'on suppose, par hypothèse, une agrégation d'individus juxtaposés, vivant les uns à côté des autres, de leurs ressources propres, et sans aucunes relations sociales, un code pénal en quelques articles pourrait, à la rigueur, lui suffire. Mais chaque progrès va faire sentir la nécessité de lois nouvelles. Le passage de la vie nomade à la vie agricole nécessite des lois sur la propriété. Le commerce le plus rudimentaire demande des lois sur les contrats, lois qui se multiplieront avec les formes, de plus en plus variées, que prendront les relations commerciales ; le crédit naissant fera naître une législation hypothécaire ; que l'industrie prenne racine dans le pays, et il faudra des lois pour réglementer de nouveaux rapports. Ce n'est pas tout encore ; et, il est une autre cause de complication, que M. Dupont-White a très-justement mise en relief. La civilisation agit sur la législation, comme sur tous les autres éléments sociaux, et fait qu'elle se développe en se perfectionnant. Les déductions se tirent des principes ; les détails, d'abord négligés, se règlent ; le droit est partout mis en lumière. Dans l'ordre moral, la conscience sociale s'améliorant, la

susceptibilité devenant plus chatouilleuse qu'au temps de la rudesse primitive, des faits jusqu'alors négligés sont érigés en délits : ainsi, les mauvais traitements infligés aux animaux, l'ivresse publique sont classés parmi les faits punissables. Tout cela est vrai, et, à notre estime, M. Jules Simon, dans son beau livre sur *La Liberté*, a éludé la difficulté quand il a dit : « Je ne pense pas qu'on soit dans le vrai en disant « que le nombre des lois s'accroît à mesure que l'in- « telligence et la moralité publique font des progrès, « et que l'augmentation du nombre des lois est à la « fois le signe et la cause de l'amélioration générale ; « ce n'est là qu'un malentendu. Si le monde s'ac- « croît, ce qui est également possible au moral et au « physique, la loi s'étend par l'extension des objets ; « mais, tant que nous restons dans le même cercle, « chaque progrès de l'intelligence et de la moralité « publique rend la tutelle de la loi moins nécessaire. » — Est-ce bien la tutelle de la loi qu'il faut dire? Et n'est-ce point là que gît la confusion ! Ah ! sans doute, il y a des lois qui constituent un empiétement manifeste sur la liberté individuelle ; il y a des lois oppressives : quand la loi s'ingère de déterminer arbitrairement le nombre des heures de travail dans l'industrie, ou le maximum d'intérêt qu'on pourra retirer de son capital, à notre avis, elle usurpe ; et, si la civilisation devait multiplier des lois de cette nature, nous conviendrions sans peine quelle agit aux dépens de la liberté individuelle. Ce ne serait pas là, à proprement parler, une extension des attributions de l'Etat, ce serait une extension abusive de la tutelle de la loi ;

la liberté individuelle n'en serait pas moins atteinte. Mais le législateur, lui aussi, a une sphère d'action, dans laquelle la civilisation, si nous la comprenons bien, doit avoir pour effet de le renfermer, en y perfectionnant son œuvre. Qu'est-ce donc que la loi? C'est l'expression vivante du droit : *jus, quod justum est, quod rectum est!* C'est le droit mis en lumière et rendu obligatoire. La législation se perfectionne toutes les fois quelle met en lumière des règles du droit jusqu'alors méconnues ou dépourvues de sanction ; elle se perfectionne toutes les fois qu'elle promulgue de nouvelles règles de droit sur des objets jusqu'alors non prévus ; car elle substitue le droit à la force, la règle à l'arbitraire. Ne me dites pas que ce développement se fait aux dépens de la liberté individuelle ; ce serait fort mal la comprendre : la liberté individuelle, nous l'avons vu, n'est pas une liberté sans règle, ni frein ; elle est naturellement limitée par les libertés parallèles qu'elle rencontre autour d'elle ; or, le droit n'est autre chose que la règle de ces libertés coexistantes, la règle des rapports sociaux ; et la loi, l'expression de cette règle. Ne craignez pas quelle se développe, tant quelle reste dans sa sphère : c'est le droit qui étend son empire, c'est la règle qui prend la place de l'arbitraire, c'est la Justice qui se dévoile la face. La liberté individuelle sera d'autant plus entière que la justice sera en toutes choses mieux observée !

Qu'est-ce à dire ? Que, pour résoudre notre problème, il faut distinguer deux sortes de lois : celles qui sont véritablement l'expression du droit, la con-

sécration de la loi morale, et celles qui ne sont que l'expression de la volonté du législateur, arbitrairement substituée aux volontés individuelles. M. Dupont-White essaie de consoler la liberté humaine, après l'avoir frappée au cœur : « Qu'une société progressive « porte plus de gouvernement, ceci ne peut passer « pour une disgrâce. La grandeur, la dignité de l'In- « dividu n'en souffrent nullement. S'il est sujet à plus « de discipline, c'est qu'il y donne prise par plus « d'expansion et d'activité : il ne rencontre de nou- « velles barrières que parcequ'il est entré dans de « nouveaux espaces. Absolument parlant, le monde « est plus gouverné qu'autrefois par le fait de la civi- « lisation. Il l'est moins relativement à la vie supé- « rieure dont il s'est enrichi. La main de l'Etat s'est « étendue, s'est appesantie ; mais la vie de l'homme « a pris encore plus de développement qu'elle n'a « senti de réglement. Dans cette existence agrandie « et dilatée, le gouvernement, quoique plus considé- « rable, tient moins de place. » — Ne serait-il pas plus exact de dire : Voici une législation qui se développe par suite du développement de la vie sociale ; mais que la liberté individuelle, que la dignité humaine ne s'alarme pas ; elle n'est pas diminuée en tant que le législateur ne fait que transformer en règles positives les préceptes du juste, assurer de plus en plus la sincérité et la fidèle exécution des contrats, fortifier la protection due aux incapables, réprimer les actes qui portent atteinte à l'ordre social ; loin d'en souffrir, elle en est plutôt fortifiée et comme augmentée, en ce quelle y trouve des garanties nou-

velles. Mais, où elle a droit de se récrier, c'est quand le législateur pose comme obligatoires des règles qui ne sont nullement commandées par la justice, mais qui dérivent de son propre caprice, mettant arbitrairement sa volonté à la place des volontés individuelles, diminuant véritablement, sans raison et sans justification, la liberté humaine. Répétons-le : Si la civilisation avait pour effet de multiplier le nombre de ces lois, la liberté individuelle aurait contre elle de légitimes griefs. Mais alors la civilisation aurait pour effet, en même temps qu'elle améliore l'homme et la société, de détériorer la législation ! Voulez-vous une preuve, entre mille, qu'elle n'agit pas de la sorte ? Au siècle passé, le législateur défendait absolument le prêt à intérêt, une convention parfaitement légitime au point de vue de la loi morale. En ce siècle, il s'est contenté de fixer un maximum à l'intérêt de l'argent, sous prétexte d'empêcher les abus de la convention de laquelle il levait l'interdit. C'est un progrès manifeste dans le sens de la liberté. On croit pouvoir prédire qu'avant la fin du siècle il fera un pas de plus en arrière, et laissera pleine liberté à une convention, de la quelle il n'y a, en effet, comme pour toutes les conventions qui ne portent atteinte ni aux lois ni aux mœurs, qu'à garantir la sincérité.

Essayons de résumer ces idées : La marche naturelle et normale de la civilisation nous semble devoir conduire au résultat suivant : Développement, épanouissement de l'Etat dans sa sphère ; mais, en même temps, abandon successif par lui des fonctions qui sont naturellement du ressort de l'initiative privée,

à mesure que l'Individu prend plus de moralité, de science et de pouvoir; développement, épanouissement de la législation; mais d'une législation qui s'épure, en même temps qu'elle s'agrandit, qui élargit de plus en plus la liberté des conventions, en même temps qu'elle en assure de mieux en mieux la sincérité et l'exécution, qui garantit d'autant mieux les droits individuels, qu'elle sanctionne plus étroitement le droit de la société.

Cette déduction logique est celle confirmée par l'histoire?

Il est extrêmement difficile de comparer les civilisations anciennes avec la civilisation moderne; et il sera, nous n'en doutons pas, plus instructif de mettre en parallèle deux civilisations différentes de la même époque, ou encore la civilisation d'un même peuple à ses degrés divers. On peut affirmer cependant, sans crainte d'être contredit, que la civilisation moderne, d'une manière générale, est de beaucoup en avant sur les civilisations de l'antiquité : l'abolition de l'esclavage et la substitution de la religion chrétienne aux religions des temps anciens en sont deux preuves irréfutables. Eh bien! Prenons la civilisation grecque à sa plus haute puissance; prenons la civilisation romaine, et comparons avec la civilisation moderne; voyons quelle est celle dans laquelle l'Etat tient le plus de place.

Voici d'abord, pour la Grèce, comment le docteur Blunstchli caractérise le rôle de l'Etat : « l'Etat Grec « est tout dans tout. Le citoyen n'est quelque chose « que parce qu'il est membre de l'Etat; toute son exis-

« tence dépend de l'Etat, est soumise à l'Etat. Si les « Athéniens jouissaient de la liberté de penser, c'est « qu'Athènes aimait la liberté, non qu'elle reconnût « des droits à l'Individu. L'indépendance de la famille, « l'éducation paternelle, la fidélité conjugale même « ne sont point à l'abri des empiétements de l'Etat « grec. La fortune des particuliers l'est encore moins. « L'Etat se mêle à tout ; il dispose des corps et même « des talents des citoyens. Il force l'acceptation des « emplois, comme le service militaire..... Si l'on fait « abstraction de la force de la coutume, la puissance « absolue de l'Etat grec n'est guère tempérée que par « la participation des citoyens à son exercice et par « la crainte de subir à son tour le despotisme du « δημος qui fait seule éviter les conséquences extrêmes « du despotisme public. » Le tableau n'est pas chargé ; et, sans parler même de cette innombrable multitude d'hommes classés au rang des choses et pour lesquels le droit n'existait pas, il est certain que la liberté individuelle proprement dite fut inconnue dans la civilisation grecque.

Dans la *Cité antique*, M. Fustel de Coulanges formule cette conclusion en termes énergiques : « C'est « une erreur singulière entre toutes les erreurs humai- « nes que d'avoir cru que, dans les cités anciennes, « l'homme jouissait de la liberté ; il n'en avait pas « même l'idée ! Le gouvernement s'appela tour à « tour monarchie, aristocratie, démocratie ; mais « aucune de ces révolutions ne donna aux hommes « la vraie liberté, la liberté individuelle ».

Et, en effet, considérez la religion, la puissance

paternelle, le mariage, le foyer domestique, toutes ces choses qui semblent relever exclusivement de la liberté individuelle, vous trouverez partout la main de l'Etat. La liberté de penser à l'égard de la religion de la cité était absolument inconnue chez les anciens. La législation Athénienne prononçait une peine contre ceux qui s'abstenaient de célébrer religieusement une fête nationale. A Sparte, le père n'avait aucun droit sur l'éducation de son enfant. La loi fut un peu moins rigoureuse à Athènes. Encore la législation faisait-elle en sorte que l'éducation fût commune, sous des maîtres choisis par elle; on reconnaissait à l'Etat le droit d'empêcher qu'il y eût un enseignement libre à côté du sien. Cela d'ailleurs était conforme aux vues de leurs plus grands philosophes : « Les parents, « dit Platon, ne doivent pas être libres d'envoyer ou « de ne pas envoyer leurs enfants chez les maîtres « que la cité à choisis ; car ces enfants sont moins à « leurs parents qu'à la cité. » La vie privée n'échappait pas à l'omnipotence de l'Etat. La loi athénienne, au nom de la religion, défendait à l'homme de rester célibataire. Nous verrons bientôt Rome le défendre au nom du salut public. Sparte punissait non-seulement celui qui ne se mariait pas, mais celui qui se mariait tard. L'Etat pouvait prescrire, à Athènes, le travail; à Sparte, l'oisiveté. La législation de Sparte réglait la coiffure des femmes, et celle d'Athènes leur interdisait d'apporter en mariage plus de trois robes. Tous ces traits, que nous empruntons, en grande partie, à la *Cité Antique*, et qui sont confirmés par tous les historiens de la Grèce, sont caractéris-

tiques : ils prouvent que, dans la civilisation grecque, l'Etat est tout, et que l'Individu n'est quelque chose qu'à titre de citoyen de l'Etat. Voici encore, à cet égard, le témoignage de Blanqui : « L'économie politique « des grecs est *éminemment gouvernementale* et régle- « mentaire. Leurs écrivains veulent que la loi se mêle « de tout et ne laisse presque rien à la liberté indi- « viduelle des citoyens. La cité n'est pour eux qu'une « vaste association, où chaque habitant joue un rôle « convenu, ou bien une grande machine dont il repré- « sente un des rouages. Ils s'occupent exclusivement « des masses, et négligent l'Individu. » — La théorie admise sans contéste est celle de l'omnipotence de l'Etat ; si sa main ne nous apparaît pas aussi visiblement dans l'ordre industriel et économique, c'est que l'industrie n'existe pas, c'est que le travail est, ou proscrit, ou méprisé, œuvre servile, de laquelle le droit n'avait guère à s'occuper. On peut bien dire, d'une manière générale, que la toute-puissance et l'ingérence de l'Etat sont, en droit comme en fait, portées à leur maximum.

En était-il autrement dans la civilisation romaine?

La notion romaine de l'Etat diffère sans doute de la notion grecque. L'Etat Romain est, en principe du moins, moins envahissant. « La famille romaine est « plus libre vis-à-vis de l'Etat ; la fortune privée, « le droit privé sont mieux protégés même contre les « pouvoirs publics (1). Est-ce la liberté individuelle qui en profite? Il est permis d'en douter : l'autorité paternelle est constituée d'une manière despotique ;

(1) Blunschli (*Théorie générale de l'Etat*, p. 32).

le fils de famille n'a rigoureusement rien en propre et est, à tout âge, l'instrument du père ; la femme est dans une perpétuelle tutelle. — Soit, dira-t-on ; la constitution de la famille est vicieuse ; mais ce n'est pas l'Etat. — Allons cependant au fond des choses ; prenons la Rome des empereurs, la Rome parvenue, ce semble, au plus haut point de civilisation, et voyons si le *droit*, si développé dans les relations privées, a autant d'empire dans les affaires publiques. Là, il ne faut pas s'y tromper, l'Etat, c'est l'empereur ; et, en définissant la puissance de l'empereur, nous aurons déterminé les pouvoirs de l'Etat. Or, cette puissance peut-être définie d'un mot : elle est absolue. L'empereur accumule le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. « *Utique quæcumque ex usu* « *reipublicæ majestate divinarum, humanarum, publi-* « *carum privatarumque rerum esse censebit, ei agere* « *facere jus potestasque sit.* » Voilà certes un pouvoir sans limites ! « *Quod principi placuit, legis habet vigorem.* » Et même, pour prévenir toute résistance, la loi *Regia* décida que l'obéissance due à l'empereur passait avant toutes lois du peuple, plébiscites et Sénatus-Consultes. L'irresponsabilité de l'empereur allait de soi ; elle fut étendue à tous ses agents. Un seul homme tient dans ses mains le pouvoir universel de Rome ; et sa puissance est sans bornes. Quand un Etat est constitué sur de telles bases, il est presque superflu de rechercher, en fait, jusqu'où s'étend son action. On sait comment fut respectée, sous les empereurs païens, la plus précieuse de toutes les libertés, la liberté de conscience. De fait, la dissi-

dence religieuse était un crime de lèse-majesté; la religion était intimement unie à l'Etat, que le pouvoir pontifical dominait depuis l'origine ; et les empereurs avaient eu le soin de se faire attribuer, avec le *pontificat suprême*, la décision des plus hautes questions du droit sacré. Que pouvait-il rester d'ailleurs de la liberté individuelle, avec cette accusation si élastique de lèse-majesté, qui prit sous les empereurs, avec les délations, des proportions si effrayantes? Veut-on savoir quelle était l'ingérence de l'Etat dans la sphère industrielle, et quel sort y était réservé à la liberté individuelle? Nous empruntons la réponse à une intéressante communication de M. Levasseur à l'Académie des sciences morales et politiques :

« Quand on examine l'organisation du travail dans « les derniers siècles de l'empire, on trouve trois catégories distinctes d'institutions, correspondant à trois « états non moins distincts des personnes : les manufactures de l'Etat, les services publics et les métiers. « L'Etat possédait, sous l'empire, la plus grande « partie des mines ; quelquefois il les affermait à des « particuliers; plus souvent, il les exploitait lui-même. « Il possédait en outre, dans les provinces, des ateliers de monnaie et d'orfèvrerie, des manufactures « d'armes, des ateliers de tissage et de corderie, des « teintureries, des pêcheries de morues. Les individus employés dans ces ateliers étaient, les uns des « esclaves, les autres des affranchis, d'autres enfin « des hommes libres, formant tous ensemble des « corporations. Mais les affranchis et ceux qu'on appelait hommes libres n'étaient guère plus maîtres

« d'eux-mêmes que les esclaves : tous étaient atta-
« chés, enchaînés à l'atelier ; les derniers, il est vrai,
« par un engagement volontaire à son origine, mais
« qui, une fois contracté, les enchaînait eux, leurs
« femmes et leurs enfants. C'étaient de véritables
« serfs de l'atelier ; s'ils s'en échappaient, ils étaient
« poursuivis comme des prisonniers fugitifs, et, afin
« de pouvoir les reconnaître, on leur imprimait sur
« les deux mains, avec un fer rouge, l'*heureux nom*
« *de la piété impériale* : « *Singulis manibus eorum felici*
« *nomine Pietatis nostræ impresso signari decernimus.* »
« (Code de Justinien). Vers la fin de l'empire, cet
« assujettissement était devenu, à des degrés divers,
« la condition de tous les serviteurs de l'Etat.

« Les services publics, qu'il ne faut pas confondre
« avec les ateliers de l'Etat, comprenaient un certain
« nombre de professions, soumises à des réglements
« d'autant plus rigoureux que le service était plus im-
« portant ; or, au premier rang de ces services, se
« plaçait la subsistance du peuple, et tous ceux qui
« y concouraient étaient, ainsi que les ouvriers et les
« commis de l'Etat, rivés à leur poste par la main du
« maître. C'étaient les « *naviculaires* », qui faisaient
« les transports par mer ; les « *caudicaires* », qui
« charriaient les denrées par le Tibre ; les portefaix,
« les mesureurs, les bouchers, les boulangers, qui
« formaient des corporations dont quelques-unes
« étaient entourées d'une grande considération et
« qualifiées de splendides. Toutes ces professions,
« les plus humbles comme les plus élevées, avaient
« le grave inconvénient d'être obligatoires et hérédi-

« ditaires ; quiconque y entrait n'en pouvait plus « sortir, ni lui, ni ses enfants, ni ses héritiers ; son « capital, son patrimoine, comme sa personne, ap- « partenaient à perpétuité à l'industrie ou au com- « merce, réputé de nécessité publique, auquel il avait « été une fois affecté... C'est à Rome, puis à Cons- « tantinople, que cette organisation tyrannique se « montre sous sa forme la plus complète, et on « la retrouve, avec de moindres proportions, dans « les autres villes qui avaient des besoins sembla- « bles..... »

Nous avons tenu à transcrire cette page de l'histoire industrielle de Rome. Et maintenant, nous le demandons, l'Etat a-t-il aujourd'hui, dans nos civilisations modernes, soit en droit, soit en fait, cette puissance sans bornes et cette despotique ingérence ? C'est le côté économique surtout qui doit nous préoccuper ici. Eh bien ! quand on voit, sans parler des esclaves, que le travail, fait pour émanciper l'homme, était la cause de sa servitude ; que, même, pour les métiers qui n'étaient pas soumis à la dure réglementation qui vient d'être décrite, « le *Collège Romain* était une prison dans laquelle le « gouvernement retenait les travailleurs » ; que nul citoyen ne pouvait sortir de sa caste même pour déchoir, et que la peine de mort fut prononcée par Auguste contre un certain sénateur Ovinius pour avoir dérogé jusqu'à conduire une manufacture ; qu'un édit de Tibère prohibait l'emploi de l'or dans la fabrication de la vaisselle de table et l'usage de la soie dans la confection des vêtements ; il est impossible de ne pas reconnaître que, dans la civilisation moderne, la liberté individuelle a fait les plus importantes conquêtes.

Nous n'avons pris comme point de comparaison que la civilisation grecque et la civilisation romaine. Nous aurions pu chercher ailleurs, et plus loin. Nous aurions pu montrer, dans la civilisation hindoue, la femme en perpétuelle tutelle; le mariage réglementé de telle sorte qu'il était interdit à tout Indien d'épouser une femme appartenant à une catégorie supérieure à la sienne, et que, s'il se mésalliait, il tombait avec toute sa race à la condition de sa compagne; la défense pour les membres de caste différente de manger ensemble; la prohibition, sous peine d'infamie, de se fixer en dehors de la terre sainte de l'Inde; le travail et le commerce réglementés à ce point, que le tisserand auquel on avait livré dix panas de fil de coton devait, sous peine d'amende, rendre un tissu pesant un panas de plus, à cause de l'eau de riz; que le prix des marchandises était fixé tous les cinq jours, ou à chaque quinzaine, par rescrit royal; que le roi pouvait, non-seulement interdire l'importation ou l'exportation de tel ou tel objet, mais encore s'attribuer le monopole de sa vente à l'intérieur ou à l'extérieur. Voilà une idée de l'Etat dans l'Inde, d'après le Code Manou.

Veut-on jeter les yeux sur la législation hébraïque? On sait la sévère division des tribus, qui réagissait aussi sur les mariages; on sait l'union indivisible de la religion et de l'Etat, et notamment la terrible sanction du repos au jour du sabbat. Voici encore quelques menus détails instructifs, et qui nous intéressent tout particulièrement. Un champ ne devait contenir que des cultures d'une même essence; on ne pouvait semer

du trèfle et du sainfoin sur un terrain emblavé avec de l'orge ou du froment. Il était défendu de greffer les arbres, et ce n'était que la cinquième année de la plantation d'un arbre que les fruits en pouvaient être cueillis par le propriétaire. On ne tolérait pas la production des mulets, et on ne pouvait se revêtir d'une robe tissue de fils différents !

C'en est assez que ces quelques traits, et si nous les avons reproduits, c'est uniquement pour montrer l'universalité du principe qui a dominé toutes les civilisations antiques, celui de l'omnipotence de l'Etat. Il nous semble que voilà une première démonstration, par l'histoire, de la déduction logique que nous avons établie.

Interrogeons l'histoire de France. On croit pouvoir la prendre à l'époque féodale. La royauté des Francs fut surtout guerrière. Il serait d'ailleurs, en quelque sorte, oiseux de rechercher le rôle de l'Etat dans l'ordre économique à cette période, où la vie économique semble à peine exister. Déjà de son temps cependant Charlemagne croyait pouvoir taxer le prix des denrées. Le très-pieux Seigneur notre Dieu, porte un de ses Capitulaires, a décidé que nul homme, ecclésiastique ou laïque, ne pourrait, soit en temps d'abondance, soit en temps de cherté, vendre les vivres plus cher que le prix récemment fixé par boisseau, savoir... Nous sommes sans doute plus civilisés qu'au temps de Charlemagne ; mais il faut convenir que nous en sommes encore là !

La vie économique est-elle plus éveillée, à l'époque de la féodalité pure ? Non ; mais, en partant de ce

point, nous allons assister à la naissance et au développement de l'Etat. L'Etat, en effet, tel que nous l'entendons s'est éclipsé, ou plutôt il s'est fractionné, il s'est pulvérisé. L'Etat, dans la conception que nous nous en faisons, est un ; l'unité est un de ses caractères essentiels ; à cette époque, il existe sur toute l'étendue du territoire à l'état atomique ; une décomposition s'est opérée, qui nécessitera bientôt une reconstitution. N'allez pas croire au moins que, pour être dispersée, la souveraineté (un des caractères de l'Etat) pesât d'un poids moins lourd sur la liberté individuelle. Ecoutez M. Guizot (1) se demandant pourquoi le régime féodal n'a jamais été aimé (en France du moins) même pendant sa période brillante: « C'était une confédération de petits souverains, de « petits despotes, inégaux entre eux, et ayant les « uns envers les autres des devoirs et des droits ; « mais investis, dans leurs propres domaines, sur « leurs sujets personnels et directs d'un pouvoir ar- « bitraire et absolu... De toutes les tyrannies, la pire « est celle qui peut ainsi compter ses sujets et voir « de son siège les limites de son empire. Les capri- « ces de la volonté humaine se déploient alors dans « leur intolérable bizarrerie et avec une irrésistible « promptitude. C'est alors aussi que l'inégalité des « conditions se fait le plus rudement sentir; la « richesse, la force, l'indépendance, tous les avan- « tages et tous les droits s'offrent à chaque instant « en spectacle à la misère, à la faiblesse, à la servi-

(1) Essai sur l'histoire de France. *V. du caractère pol. du régime féodal.*

« tude..... Le despotisme était là, comme dans les « monarchies pures ; le privilège, comme dans les « aristocraties les plus concentrées ; et l'un et l'autre « s'y produisaient sous la forme la plus offensante, « la plus crue, si je puis ainsi parler. » — La législation de ce temps-là, ce fut la volonté du seigneur ; il est bien impossible de dire ce que fut le rôle de l'Etat, ou du moins de la souveraineté, dans l'ordre économique : il fut ce qu'il plut au seigneur.

Mais voilà les rois de France qui, avec l'aide des légistes, reconquièrent peu à peu la souveraineté disséminée, et reconstituent l'Etat. Déjà nous avons fait cette page d'histoire, ou, du moins, nous avons essayé de rectifier, en passant, des conclusions qui ne nous paraissaient pas fondées. Il est indéniable que, de Saint-Louis à Louis XIV, la civilisation est allée en se développant. Mais, si l'Etat n'a fait, avons-nous dit, que se saisir de l'autorité suprême, du droit de justice, du droit de guerre, de ses attributs essentiels, loin qu'il y ait échec à notre principe, nous y voyons sa confirmation manifeste ; car la civilisation doit avoir pour effet de perfectionner l'Etat et de lui donner tout le développement normal qu'il comporte.

Mais l'Etat n'a-t-il pas marché progressivement à des envahissements successifs sur les domaines de la liberté individuelle, notamment dans la sphère économique ? Oui et non : il faut s'entendre. Quand la vie économique est à peine sensible, il n'est pas facile d'apercevoir la main de l'Etat s'appesantissant sur elle. Si plus tard, cette main devient visible, il y a lieu de se demander si c'est cette main qui s'est étendue,

ou si, sous ses doigts, sont nés des objets nouveaux de domination: dans le premier cas, il y aurait détérioration de la notion de l'Etat; dans le deuxième, la civilisation n'aurait pas encore amélioré cette notion, voilà tout. Or, veut-on, par quelques traits, juger de l'ingérence de l'Etat à son enfance. Voici deux ordonnances qui datent de 1294. La première porte ceci :

« Nous voulons que toute manière de gens qui « n'ont 6.000 livres de rente tournois n'usent et ne « puissent user de vaisselle d'or et d'argent, ni pour « boire, ni pour manger, ni pour autre usage ; et que « nul, sous peine de corps et de biens, n'y fasse « fraude ; et de l'argent susdit nous voulons faire « nos monnaies, pour le commun profit de notre « royaume. » — L'autre est plus drôle :

« Nulle bourgeoise n'aura char.

« Nul bourgeois ni bourgeoise ne portera vert, ni « gris d'hermine, et se délivreront de ceux qu'ils ont « de pâques prochaines en un an. Ils ne porteront ni « pourront porter or, ni pierres précieuses, ni cou- « ronnes d'or ni d'argent.

« Les ducs, les comtes, les barons de 6.000 livres « de terres, ou plus, pourront faire quatre robes par « an, et non plus, et les femmes autant.

« Chevalier qui aura 3.000 livres de rentes, pourra « avoir trois robes par an, et non plus ; et sera l'une « de ces trois robes pour l'été.

« Nul ne donnera, au grand manger, que deux « mets et un potage au lard, sans fraude ; et, s'il est « jeûne, il pourra donner deux potages aux harengs « et deux mets.

« Il est ordonné que nul prélat ou baron ne puisse « avoir robe pour son corps de plus de 25 sous tour- « nois l'aune de Paris. »

Certes, l'Etat qui se permet cette ridicule ingérence dans la vie privée est peu soucieux de la liberté individuelle, et l'on peut dire que, si la réglementation n'est pas exubérante, c'est la matière qui fait défaut !

Nous n'avons, au reste, nulle envie de contester qu'au siècle de Lous XIV, qui paraît bien être l'apogée de la civilisation, si l'on regarde en arrière, l'omnipotence de l'Etat est portée à son maximum, en droit et en fait. Le mot fameux « *L'Etat, c'est moi* » exprime avec naïveté la pensée de ce nouvel absolutisme : « Le roi, dit Blunschli, paraphrasant ce mot « célèbre, n'est plus la tête, c'est-à-dire l'organe le « plus élevé du corps de l'Etat ; il identifie sa per- « sonne et l'Etat ; nul que lui n'a des droits ; le bon- « heur public, c'est son bonheur personnel ; le droit « public, son droit individuel ; il est tout dans tout : « hors de lui, rien. » En fait la main du pouvoir s'appesantit lourdement sur la liberté individuelle ; elle apparaît plus visible et plus envahissante que jamais dans l'ordre économique, ou peut-être la vie économique s'est développée sous l'aile du Pouvoir, et a crû en tutelle. Qu'on veuille bien remarquer, au reste, que la réglementation de Colbert n'a pas seulement son origine dans l'Edit de 1583, qui avait déclaré la permission de travailler un « *droit royal* « *et domanial* » ; elle procède en droite ligne du Livre des Métiers d'Etienne Boileau ; l'application s'est étendue, le principe est le même. Mais nous admet-

tons volontiers que le système réglementaire fut porté à son comble, et que la liberté individuelle fut grandement mise en oubli. Nous ne défendons pas cette thèse, que la civilisation, telle qu'elle s'est développée jusqu'à Louis XIV, eut pour effet de remettre l'Etat dans ses limites naturelles.

Mais c'est précisément la juste notion de l'Etat qui manque à cette civilisation ! C'est là sa tache originelle, une tache qui a été, si vous voulez, en s'élargissant ! C'est le vice radical qui va le faire périr ! Il n'y a vraiment pas grand fonds à faire là-dessus, à moins qu'on ne veuille nier que la Révolution française n'ait été dirigée contre le pouvoir absolu avec tous ses abus ! La civilisation du XVIIe siècle n'est certes pas à dédaigner, et elle fut, à bien des égards, éclatante ; mais elle porta surtout sur les mœurs, sur le droit privé et sur la culture intellectuelle ; elle fut sans influence sur le droit public et la liberté individuelle ; elle fut incomplète.

Franchissons deux siècles, pour comparer notre époque actuelle, en laissant de côté les orages et les tourmentes qui ont obscurci de temps à autre la véritable notion de l'Etat. Niera-t-on que notre civilisation depuis deux siècles, surtout depuis la Révolution française, ait fait un pas de géant? Nous n'examinons pas si les lettres, par exemple, n'eurent pas une phase plus brillante à une époque qu'à l'autre ; c'est un côté de la civilisation sans doute, mais nous prenons la chose de plus haut et le mot dans une plus large acception. Nous considérons qu'en ce siècle le droit privé a été codifié dans un monument admi-

rable, malgré ses imperfections de détail; que les « Droits de l'Homme » ont été inscrits dans un immortel catalogue, et, en grande partie du moins, respectés; que la liberté de conscience a remplacé l'intolérance religieuse et la persécution; que la presse a conquis ses franchises et ne craint plus les lettres de cachet; que le pouvoir absolu et le droit divin des rois ont fait place à la théorie rationnelle du gouvernement du peuple par lui-même; que tous les priviléges de noblesse, de primogéniture, de masculinité et de richesse sont à jamais disparus devant le dogme de l'égalité des enfants dans la famille et des citoyens devant la loi; que la procédure criminelle est devenue publique, qu'elle a été purgée d'infamies, telles que la torture, et que la pénalité, tout en restant sévère, a cessé d'être atroce; que la vapeur, docile sous la main de l'homme, a véritablement supprimé pour lui les distances, et que l'électricité, qui n'était pour lui qu'un sujet d'épouvante, a reçu et reçoit tous les jours les applications merveilleuses que l'on sait; nous voyons tout cela, et, à ne considérer même que ces quelques traits pris au hasard, nous affirmons, sans craindre la contradiction, que la civilisation du XIXe siécle est à une prodigieuse distance en avant de celle du XVIIe. Il est donc très-intéressant, au point de vue qui nous occupe, de comparer les deux époques, de voir si, spécialement sous le rapport économique, l'action de l'Etat a été s'étendant au-delà des justes bornes, ou si elle y a plutôt été ramenée.

Mais déjà il semble que nous avons, par avance, répondu à la question. Il est impossible que la défaite de

la théorie du pouvoir absolu n'ait pas profité, dans une large mesure, à la liberté individuelle, et restreint l'ingérence abusive de l'Etat. Et, de fait, nous avons constaté déjà le triomphe de deux grands principes qui ont ouvert un large chemin à la liberté individuelle, la liberté de conscience et la liberté de la presse. Voyons la vie économique au XVIIe siècle ; elle est tout entière sous la main de l'Etat ; le droit de travailler est un « *droit royal et domanial* » (édit de 1583); l'industrie est enserrée dans la réglementation à outrance des corporations, maîtrises et jurandes ; le commerce des grains est soumis à toutes sortes d'entraves, et tout commerce rencontre, au sortir de chaque province, une nouvelle ligne de douanes ; à l'extérieur, la prohibition ; du crédit, il n'en est guère question sous une législation qui prohibe le prêt à intérêt ; cependant le système de Law aménera une banqueroute d'Etat. L'Etat ne subventionne pas directement le culte ; mais il fait payer à l'Eglise la dîme, avec toutes sortes de priviléges. Quel domaine donc n'a-t-il pas envahi? Il est vrai que le recouvrement des impôts est aux mains des fermiers généraux, que l'Etat ne donne pas l'instruction et que la poste est abandonnée, pendant un certain temps du moins, à l'industrie privée. Mais, si la question peut être douteuse pour l'instruction publique, que nous avons cru devoir ranger parmi les affaires d'Etat, il est trop évident que le service postal, et surtout la perception des impôts rentrent dans les attributions de l'Etat, pour que nous n'ayons pas le droit de considérer comme un progrès la restitution qui lui en a été faite.

Il est vrai aussi que l'Etat ne faisait pas de chemins de fer et ne légiférait pas sur les machines à vapeur; mais, en vérité, il est difficile d'établir un parallèle sur ce point! Considérez, au contraire, les choses qui constituent indubitablement les réserves inviolables de la liberté individuelle, et vous reconnaîtrez que, si le terrain usurpé n'a pas été partout évacué, l'Etat cependant a reculé, est rentré en grande partie dans ses limites.

Nous ne rappellerons, ni la liberté politique conquise, ni la liberté de conscience, ni la liberté de la presse, ni toutes ces choses enfin qui nous ont semblé mettre la civilisation actuelle à une grande hauteur au-dessus de celle du XVIIe siècle; nous restons dans la sphère économique. Le prêt à intérêt est encore réglementé; mais il n'est plus prohibé : il y a progrès. La liberté du travail, dans tous les genres d'industrie, est passée à l'état de dogme; qu'on ne nous parle pas ici de certaines réglementations, que d'aucuns critiquent sans merci, que d'autres justifient sur les nécessités de la sécurité et de l'ordre public : qu'est-ce cela, quoiqu'on en puisse penser, auprès de la servitude de l'ancien régime? Il y a progrès immense! Le commerce est un genre de travail qui mérite une place à part. Ce qu'il était au XVIIe et au XVIIIe siècle, on le sait. Et qu'est-il aujourd'hui? A l'intérieur, il est complètement libre, sauf les lois de police et de sûreté. A l'extérieur, le principe de la liberté n'a pas encore complètement triomphé ; mais combien il a gagné de terrain depuis 20 ans! Le commerce si important des céréales a conquis ses franchises, et les lois contre

les accapareurs ont disparu ; en somme, le progrès est énorme ! Tout ceci, qu'on le remarque, ce sont des traits généraux et des principes qui se sont établis. Allez aux applications de détail pour chacun d'eux, et vous verrez que la liberté individuelle a fait, en fin de compte, beaucoup de chemin en avant, et l'Etat, beaucoup en arrière. Et puis, le triomphe d'un principe est une véritable conquête pour l'humanité, une conquête qui ne se perd plus. L'Etat peut avoir, de temps à autre, des tendances envahissantes (il ne faudrait pas aller bien loin pour en trouver des exemples) ; les principes ne périront pas : l'Etat s'y briserait plutôt qu'il ne les briserait. La liberté du travail, par exemple, est un dogme, qui peut être, pour un temps, méconnu et entravé, mais qui triomphera tôt ou tard et infailliblement de toutes les résistances. Ce sont donc, lui et tant d'autres, d'inestimables conquêtes dues à la civilisation ; elles comptent, dans l'histoire, comme ces batailles qui marquent la chute d'un empire et la fondation d'un nouvel Etat ; ce sont des révolutions.

Si nous avons sainement apprécié les faits, notre conclusion théorique trouve une éclatante confirmation dans l'histoire de France.

Celle de l'Angleterre lui donnerait-elle un démenti ? Voici le pays de la liberté individuelle par excellence : est-il vrai qu'elle y perd chaque jour du terrain ? M. Dupont-White a écrit tout un chapitre sur l'importance croissante de l'Etat en ce pays. Il débute par cette affirmation, au moins étrange, que « la fortune « de la Grande-Bretagne a deux causes entre autres,

« qui sont deux institutions, l'Acte de navigation et « la loi des pauvres; l'une en faveur de la marine « britannique, et qui la protège contre la concurrence « des marines étrangères, en fermant à celles-ci les « ports de la Grande-Bretagne; l'autre qui se résout « en paix publique et en bas prix de la main d'œuvre « assurés à l'industrie anglaise. » — On peut soutenir que la loi des pauvres est la conséquence nécessaire de l'industrie anglaise; et nous nous empressons d'ajouter qu'à notre avis cette thèse est erronée; mais le paradoxe est trop fort, de vouloir qu'elle en soit la cause! Et quant à l'Acte de navigation, l'exemple prouve directement contre la thèse soutenue par l'auteur; on en pourrait induire que la main de l'Etat est utile au début; mais il en résulterait aussi qu'elle doit se retirer quand l'éclosion est parfaite.

Voyons maintenant en quel sens le rôle de l'Etat, en Angleterre, a pris une importance croissante. « Les villes s'administraient elles-mêmes souveraine- « ment; depuis le bill du 31 août 1848, elles relèvent « d'un comité général de santé publique. — La police « était éparse, subordonnée aux maires, aux juges « de paix, aux shériffs; des lois de 1829 et 1856 ont « créé d'abord une police métropolitaine pour Lon- « dres, puis une police générale pour tout le royaume. « — Le commerce des banques était libre; l'Act de « 1844 l'a réglementé et transformé en monopole. — « La gestion des établissements de bienfaisance était « confiée aux corps municipaux; elle appartient, en « vertu d'un Act du 20 août 1853, à des mandataires « indiqués par le lord haut chancelier, sous la direc-

« tion d'un comité supérieur. — Même réforme pour « le régime des prisons depuis l'act du 25 août 1835. « — Le gouvernement de l'Inde, qui était le privilège « d'une Compagnie souveraine, a passé sous l'au- « torité de la reine. »

Tout cela est vrai ; mais tout cela, on le remarquera, (sauf l'émission du billet de banque, où nous ne pouvons critiquer une intervention qui nous a paru nécessaire en principe) appartient à une autre question, voisine de la nôtre, si l'on veut, mais qui ne se confond pourtant pas avec elle, celle de la centralisation. Que l'autorité parte du centre, ou qu'elle soit localisée, la liberté individuelle y est, en somme, peu intéressée, et cela regarde plutôt la liberté politique. Ecoutons encore :

« Voici des lois qui ont réglé le travail des enfants « dans les manufactures, qui ont prohibé le travail des « femmes dans les mines, qui ont doté l'instruction « primaire, qui ont pourvu à la salubrité du logement « pour le pauvre, qui ont fixé les obligations des « logeurs en garni, qui ont établi les précautions les « plus détaillées pour le transport des émigrants, qui « ont soumis les caisses d'épargne à une surveillance « supérieure, qui ont créé une administration de tra- « vaux publics en Irlande, qui ont imposé aux Com- « pagnies de chemins de fer, dans l'intérêt de la classe « de voyageurs la plus pauvre, la vitesse et la commo- « dité alliées au bon marché. Le gouvernement bri- « tannique se développe ainsi aux dépens des localités « et au service des classes les plus humbles..... Il « dote l'émigration, il prête au drainage, il subven-

« tionne les paquebots transatlantiques ; il fait le « Code de ateliers insalubres ; il établit la société en « commandite ; il fonde l'uniformité des poids et « mesures ; il oblige la vapeur à dévorer sa fumée ; il « favorise, en créant des hypothèques privilégiées à « cette fin, le drainage et l'irrigation ; il encourage, « en modifiant le droit commun, la vente des propriétés grévées en Irlande ; il stipule la révision éventuelle des tarifs de chemins de fer... C'est avec cette « latitude que les lois anglaises font aujourd'hui du « règlement, de la tutelle, de la centralisation. » — On pourrait ajouter encore certaines réglementations de date récente, notamment sur les sociétés de secours mutuels, et sur la vaccine obligatoire. Que conclure de tout cela?

Notez d'abord que, de quelque manière qu'on envisage cette incontestable extension de la réglementation anglaise, qu'on la blâme ou qu'on la loue, elle est de date si récente qu'on n'y saurait trouver un argument bien solide en faveur de la thèse soutenue par M. Dupont-White. Il resterait à savoir si cette extension de l'Etat (ou plutôt peut-être de la loi) correspond à un degré d'avancement dans la civilisation anglaise. Mais allons au fond des choses. Pour nous, nous n'hésitons pas à déclarer que, à part quelques applications où il y a excès, toutes les choses qui viennent d'être énumérées entrent dans les attributions de l'Etat, de telle sorte qu'il n'y a pas, en principe, usurpation, mais plutôt perfectionnement et progrès de l'Etat, ce qui serait conséquent avec les déductions que nous avons établies.

On peut discuter sur des mesures de la nature de celles qui sont relatives aux caisses d'épargne, aux sociétés de secours mutuels ; c'est une question d'opportunité , et nous nous sommes expliqué à cet égard. On peut penser, comme nous le pensons, que l'obligation de la vaccine est une extension abusive du droit qui appartient incontestablement à l'Etat de veiller à la sécurité publique ; et que l'assimilation absolue de la femme aux mineurs, pour ce qui touche au travail industriel, est une application fausse de la protection due aux incapables. Mais, en revanche, que de progrès : dans l'uniformité des poids et mesures, dans la protection des incapables, dans la salubrité publique, dans l'instruction. Et qui pourra faire un crime à l'Etat, s'il a plus étroitement surveillé, dans l'intérêt public, le monopole des chemins de fer ; ou s'il a, pour un pays mourant des vices de son organisation intérieure, favorisé l'émigration et la colonisation ? Si tout cela est affaire d'Etat, loin d'y trouver à redire, nous ne pouvons y voir que progrès et perfectionnement de la notion de l'Etat. Encore une fois, la civilisation produit, suivant nous, deux effets, qui n'ont de contraire que l'apparence : elle étend l'action de l'Etat, et elle la restreint ; elle l'étend dans sa sphère ; elle doit la restreindre en tant qu'elle tendrait à sortir de sa sphère ponr empiéter sur la liberté individuelle.

Il est plus difficile de comparer entre elles plusieurs civilisations contemporaines. Car on peut différer d'avis sur la question de savoir laquelle occupe le premier rang, sans compter que l'amour-propre natio-

nal risque fort de se mêler de la partie. Il y a cependant des comparaisons qui ne peuvent soulever de divergences, et qui sont de nature à jeter quelque lumière encore sur ce problème. Voici deux mondes et deux civilisations, l'Europe et l'Asie, la civilisation occidentale et la civilisation orientale. Le choix sans doute n'est pas douteux ! Ici, la liberté individuelle est chose inconnue ; l'autorité, dans la personne du Pacha, du Vizir, du Schah, ou de l'empereur peut tout, en droit, et se permet tout en fait : hommes et choses sont sa propriété ; les limites de son action ne sont autres que celles que lui trace son bon plaisir. Là, l'Etat est limité plus ou moins en fait, toujours dans son principe ; son action rencontre des bornes certaines, quoique plus ou moins éloignées ; la liberté politique, la liberté individuelle existent, quoiqu'à des degrès divers. Et quel spectacle nous offrent deux civilisations si différentes ? D'un côté la stagnation, l'immobilité, quelque chose de la mort ; de l'autre, une vie économique plus ou moins active, mais qui va toujours se développant ; une industrie qui prend, en certaines places, des proportions prodigieuses ; une richesse croissante ! Et qui est-ce qui fait que la vie économique est plus développée ici que là, l'industrie plus active, la richesse plus grande, les populations plus heureuses ?

Comparons deux pays : l'Angleterre ou les Etats-Unis (où la sphère de la liberté individuelle est plus large encore) et la Russie. Est-il vrai, oui ou non, que la vie économique, que l'industrie, que la richesse, que la civilisation sont infiniment supérieures en

Angleterre ou aux Etats-Unis à ce qu'elles sont en Russie? Est-il vrai, oui ou non, que la condition de l'ouvrier anglais ou de l'yankee est infiniment préférable à celle du paysan russe, même depuis son affranchissement? Et quelle cause assigner à des effets si différents, pour ceux qui aiment à rechercher la raison des choses, et qui n'admettent pas facilement que la destinée des peuples dépend de la forme de leur tête, ou du degré de latitude sous lequel ils vivent? Le parallèle a été fait il y a longtemps déjà entre les Etats-Unis et la Russie par un éminent membre de l'institut, M. G. de Beaumont (1), et, malgré des réformes récentes, qui sans doute ne sont pas à dédaigner, mais qui ne détruisent pas la vérité du contraste, voici en deux mots le tableau que nous offrent ces deux civilisations :

Ici, c'est l'homme, c'est l'Individu qui déploie en tous sens sa libre activité sous le bénéfice d'un contrôle et d'une protection sociale aussi réservée que possible ; là, c'est l'Etat qui fait marcher, au gré de sa volonté despotique et comme automatiquement, tous les sujets d'un immense empire (2). D'un côté, tous les ressorts, toutes les variétés, toutes les originalités des volontés individuelles ; de l'autre, la régularité, la torpeur, la monotonie d'une immense machine dont toutes les pièces marchent

(1) *La Russie et les Etats-Unis* (*Revue des Deux-Mondes*, 1854-1° p. 1163 et suiv.)

(2) Sous les empereurs modernes, comme sous les tsars et les grands princes du moyen âge, l'empire russe était gouverné à la façon d'un domaine privé où rien ne peut être remué, rien ne peut être élevé ou abattu sans un rapport au maître et sans l'autorité du propriétaire. (M. A. Leroy-Beaulieu, *Revue des Deux-Mondes*, 15 décembre 1877).

en cadence d'une manière toujours uniforme, pour peu que le mouvement parti du centre se répercute fidèlement aux extrémités! Là-bas, le progrès naît partout sous les pas de l'Individu; ici, il ne peut venir que du centre; mais, que de résistances dans tous les ressorts de l'appareil! On ne peut pas, on ne pouvait pas du moins tout récemment encore, construire une maison sans que le plan en fût approuvé par le gouvernement. « Rien n'égale, dit l'his-« torien auquel nous empruntons le fait (1), la régu-« larité et l'uniformité de ces villages bâtis adminis-« trativement. » Est-ce là, demanderons-nous à notre tour, la condition la plus propice au progrès de l'art et de l'architecture? Généralisez le fait, et vous aurez le secret de la stagnation de la civilisation russe. En revanche de cette régularité des édifices, les routes et les rues sont impraticables, et l'historien, un admirateur enthousiaste de l'autocratie russe, de s'écrier naïvement: « Voyez l'Amérique du nord, qui se trouve « dans une situation géographique à peu près pareille, « sans unité et sans cohésion, dénuée d'une part des « bienfaits que la volonté constante d'un monarque « sait répandre sur le pays qui lui appartient, aban-« donnée aux seules luttes des intérêts matériels. « L'Amérique a prospéré et développé sa puissance « grâce aux innombrables chaussées et chemins de fer « qu'elle a eu le bon esprit d'établir.» — Mais pourquoi l'Amérique a-t-elle été dotée de ces innombrables chaussées et chemins de fer, et de bien d'autres choses

(1) Le baron de Haxthausen, *Etude sur la situation intérieure, la vie nationale et les institutions rurales de la Russie.*

encore, qui ont si prodigieusement développé sa puissance, et pourquoi la civilisation russe est-elle restée si loin en arrière? Voilà ce qu'il eût fallu rechercher, et ce que l'historien néglige de faire. Pour nous, la vraie raison, il faut la chercher dans la notion de l'Etat. Ici, l'Etat omnipotent, absorbant tout, ne laissant rien à l'initiative et à l'activité individuelle, les a paralysées et atrophiées. Là, l'Etat se renfermant strictement dans sa sphère, les énergies individuelles se sont développées et épanouies, et il en est sorti une société forte et prospère! Il y a là encore, si nous ne nous trompons, un puissant argument historique à l'appui de notre thèse.

Cette thèse, il est temps de la résumer. L'Etat a une certaine sphère d'action qui lui est propre; la liberté individuelle a des réserves inviolables. Entre ces deux domaines, s'étend un vaste champ, où l'action de l'Etat se fera sentir plus ou moins loin, suivant l'état des mœurs et de la civilisation. Plus grandit la civilisation, plus l'action de l'Etat tend à se restreindre dans les limites de sa sphère propre, en même temps qu'elle s'y développe, s'y perfectionne et s'y épanouit; plus l'initiative et la liberté individuelle prennent d'essor et stimulent la civilisation, en même temps qu'elles sont stimulées par elle. Et, en fin de compte, l'idéal est que l'Etat, se retirant à mesure que l'Individu avance, se renferme dans son domaine propre, abandonnant à l'initiative privée tout ce qui n'est pas nécessairement affaire d'autorité. Non-seulement l'Etat doit se retirer à mesure que l'Individu avance; mais, comme on l'a très-bien dit,

il doit travailler lui-même à préparer sa retraite. C'est la tendance de bien des gouvernements d'étendre de proche en proche leurs attributions, dans l'espoir d'augmenter leur puissance ; en quoi, ils méconnaissent à la fois leur intérêt et leur devoir. Ils méconnaissent leur intérêt; car s'ils augmentent les dimensions de l'édifice, c'est aux dépens de la solidité des fondements. Ils méconnaissent leur devoir, qui est de stimuler les énergies individuelles, qui peuvent seules faire une nation vivante et forte, bien loin de les comprimer, en tarissant dans l'Individu la source même de la vitalité de la nation.

Cette théorie laisse à l'Etat un rôle dont personne ne peut contester la grandeur. Nous ne sommes pas de ceux qui ont vu dans l'Etat « *un mal nécessaire* », un « *ulcère inévitable* », qu'il faut s'appliquer à restreindre autant que faire se peut. « Peut-être, dit « quelque part Malthus pour la défense de sa théorie, « qu'ayant trouvé l'arc trop courbé d'un côté, je l'ai « à mon tour tendu de l'autre à l'excès. » C'est l'écueil dans lequel sont tombées les théories auxquelles nous faisons allusion ; c'est l'écueil quasi fatal de toutes les réactions. L'Etat était tout ; on a voulu qu'il ne fût rien, ou le moins possible ; parce qu'il avait usurpé, on l'a traité en ennemi. L'Etat n'est ni un *mal*, ni un *bien* ; et, à vrai dire, ces dénominations sont puériles. L'Etat est l'organisme de la nation, doué de toute la force collective, laquelle force est absolument nécessaire à la satisfaction de certains besoins sociaux, et peut être utile à la satisfaction de certains autres besoins, quand l'énergie individuelle fait défaut. Nous

ne récusons pas l'Etat comme agent de progrès. Le progrès peut venir de l'Etat ; mais, à notre avis, il sera bien plus abondant, bien plus rapide, bien plus durable, venant de l'Individu. Voilà pourquoi la vraie mission de l'Etat est bien plutôt, lorsqu'il en est besoin, de stimuler l'Individu a agir, que de le paralyser en agissant à sa place. M. Laboulaye a adressé cette critique aux excellentes pages que Stuart Mill a écrites sur « *La Liberté* » : « Le seul reproche que je « ferais à M. Mill, c'est que son livre ne montre qu'un « côté de la question ; on y voit la liberté, on n'y voit « pas l'Etat. Le gouvernement y paraît comme un « ennemi qu'il faut combattre ; l'administration comme « une plaie qu'il faut réduire. » Le reproche ne nous paraît pas juste ; et il nous semble que ces lignes extraites de « *La Liberté* » y répondent assez : « Un « gouvernement ne peut avoir trop de cette sorte « d'activité qui n'arrête pas, mais qui aide et stimule « les exsertions et le développement individuel. Où « commence le mal, c'est lorsque, au lieu d'éveiller « l'activité et les forces des individus et des êtres « collectifs, le gouvernement substitue sa propre acti- « vité à la leur ; lorsqu'au lieu de les instruire, de « les conseiller, et, à l'occasion, de les dénoncer aux « tribunaux, il les soumet, enchaîne leur travail, ou « leur commande de s'effacer et fait leur besogne à « leur place. La valeur d'un Etat, à la longue, c'est « la valeur des individus qui le composent ; et, un « Etat qui préfère à l'expansion, à l'élévation intel- « lectuelle des individus un semblant d'habileté admi- « nistrative dans le détail des affaires ; un Etat qui

« rapetisse les hommes, afin qu'ils puissent être « entre ses mains les instruments dociles de ses « projets (même bienfaisants), s'apercevra qu'on ne « peut faire de grandes choses avec de petits hommes, « et que la perfection du mécanisme, à laquelle il a « tout sacrifié, finira par ne lui servir de rien, faute « de la puissance vitale qu'il lui a plu de proscrire « pour faciliter le jeu de la machine. » Voilà la meilleure conclusion de notre travail, voilà le meilleur conseil que les gouvernements puissent méditer!

Un mot encore : est-il possible de dégager de cette trop longue étude un *criterium*, une règle, un principe dirigeant ? Nous l'essaierons ; et, si l'on nous accuse de tomber dans des redites, la capitale importance du sujet sera notre excuse. Il est des choses qu'on ne saurait trop répéter ; il est des principes qu'on ne saurait trop bien établir.

Il faut mettre d'abord de côté un certain nombre de fonctions ou d'attributions qui constituent ce que l'on peut appeler l'essence même de l'Etat : police, justice avec tout ce qui en dépend, guerre, armée, marine militaire, diplomatie ; en un mot, sûreté intérieure, sûreté extérieure, relations internationales, tout cela est essentiellement affaire d'Etat, tout cela est en dehors du débat qui s'agite ici.

Pour toutes les autres choses, pour toutes les attributions qui sont sujettes à controverse, un gouvernement soucieux de la justice et de la liberté individuelle, se posera, avant d'intervenir, cette double question :

1° Cette chose est-elle d'intérêt commun ? Car l'Etat

est le représentant des intérêts de la communauté ; les fonds dont il dispose sont les fonds de la communauté ; et ces fonds ne peuvent être, sans injustice, affectés à des services autres que ceux qui intéressent la communauté tout entière. Et, qu'on ne s'y trompe pas, l'intérêt commun dont nous parlons doit être un intérêt *direct*; l'argent de la communauté ne peut être légitimement employé qu'à des choses qui intéressent *directement* la communauté.

Ne me dites pas que telle ou telle chose, telle ou telle entreprise qui paraît n'intéresser d'abord que des individualités plus ou moins nombreuses, contribuera largement, si elle réussit, à la prospérité générale. — Eh ! sans doute, la prospérité publique est intimement liée à la prospérité des intérêts individuels, et elle en subit, par contre-coup, toutes les vicissitudes ; mais, cela ne donne nullement à l'Etat qualité pour intervenir sous le prétexte d'assurer la prospérité des individus. Si l'Etat avait ce droit, il n'y a pas une chose, pas une, même la plus individuelle et la plus intime, sur laquelle il ne fût logiquement autorisé à porter la main ; voilà le danger ! Voici maintenant les raisons de décider : d'abord cette chose dont vous vous mêlez et dans laquelle, par suite, vous nous mêlez, peut ne pas réussir, peut ne pas donner, au point de vue de l'intérêt général, les heureux effets que vous en attendez, et alors, vous aurez tenté à nos dépens une expérience malheureuse, une expérience que vous n'aviez pas le droit de faire. Et puis, et surtout, il y a dans toute question économique, ce double point de vue que notre immortel Bas-

tiat a si ingénieusement mis en relief : il y a ce qu'on voit et il y a ce qu'on ne voit pas, et que l'on devrait voir. Vous voyez ,ou vous croyez voir que cette chose, à laquelle vous n'hésitez pas à consacrer une certaine partie de la fortune publique contribuera indirectement au développement de la prospérité générale. Mais ce que vous ne voyez pas, c'est que cette portion de la fortune publique, si elle n'eût pas reçu cette destination, ou bien aurait été consacrée par vous à d'autres emplois qui auraient servi directement et principalement l'intérêt général, ou bien aurait été laissée à ceux auxquels elle appartenait naturellement, qui en auraient fait, dans leur intérêt particulier, un usage qui n'eût pas moins contribué à la prospérité générale. Vous violez donc la justice, sans servir l'utilité sociale.

2° La seconde question que le gouvernement devra se poser est celle-ci :

Cette chose ne peut-elle pas être entreprise par l'initiative privée ? Car, si la justice veut que l'Etat ne se charge que de choses d'intérêt commun, l'utilité sociale commande de laisser à l'initiative privée tout ce qui peut être fait par elle.

Une chose ne sera pas entreprise par l'initiative privée par l'une ou par l'autre de ces deux raisons : ou parce que cette chose est insusceptible d'être rémunérée par l'échange, parce que l'intérêt personnel ne saurait y trouver son compte ; ou bien parce que l'initiative privée est engourdie, surtout parce qu'elle manque de l'esprit d'association.

Si l'on est en présence d'une chose d'intérêt com-

mun qui ne puisse être rémunérée par l'échange, la compétence de l'Etat est établie : il faut que l'Etat intervienne, puisque, sans cette intervention, la chose ne serait pas faite ; et il faut qu'elle le soit, puisque l'intérêt commun l'exige, soit pour la conservation sociale, soit pour le progrès. Cette condition sera toujours facile à vérifier.

Toutes les choses, au contraire, qui, bien que d'intérêt commun, peuvent être rémunérées par l'échange doivent être, en principe, abandonnées à l'initiative privée. Nous ne voyons à cette règle que deux exceptions : la première est celle où il est nécessaire que le service soit gratuit ; car alors l'industrie privée ne l'entreprendra pas et l'on rentre dans le cas précédent. C'est par cette considération que nous avons rangé les routes et chemins parmi les attributions nécessaires de l'autorité. Mais il faut tenir ferme à ce principe que la gratuité ne doit être admise que lorsqu'elle est imposée par une absolue nécessité, ou comme mesure d'assistance publique ; car elle froisse toujours la justice. Il ne suffit pas qu'un service d'ordre économique soit d'intérêt commun, pour qu'il paraisse indifférent d'en décréter la gratuité ; car, encore bien que ce service profite à tous, il ne profite jamais à tous dans la même mesure ; et la justice distributive exige qu'il soit défrayé par chacun dans la proportion où il en profite. Si nous avons admis à la gratuité les chemins et les routes, c'est à cause, d'une part, de l'intérêt politique qui s'y attache, d'autre part, de la gêne intolérable qui résulterait, pour la communauté, du péage. Mais, il ne faut jamais perdre de

vue que « service gratuit » signifie « service payé par tous. »

La seconde exception à la règle d'après laquelle toutes les choses qui trouvent un écho dans l'intérêt personnel doivent être abandonnées à l'initiative privée, a trait aux services d'intérêt commun qui exigent indispensablement la garantie officielle. La formule prêterait plus à l'arbitraire, si l'on ne s'en tenait rigoureusement et consciencieusement à cette condition, que la garantie officielle soit *absolument indispensable*. Nous supposons un gouvernement consciencieux ; il serait d'ailleurs assez inutile d'écrire des principes pour celui qui ne le serait pas. Les cas de l'intervention de l'Etat, à ce titre, peuvent du reste se compter ; c'est par cette raison que nous avons rangé dans les services publics l'instruction publique et les postes, et que nous avons mis sous le contrôle de l'Etat les poids et mesures et les monnaies. Nous n'en apercevons point d'autre.

Si une chose d'intérêt commun qui appartiendrait par sa nature à l'initiative privée, en ce qu'elle est suceptible d'une rénumération pécuniaire, et n'exige pas indispensablement la garantie officielle, n'est cependant pas entreprise par elle, l'Etat peut encore légitimement intervenir. Mais son intervention n'est ici que supplétive. Il mettra d'abord l'initiative privée en demeure d'agir, en éclairant l'opinion par la statistique, par la publication des progrès accomplis à l'étranger, etc. Il lui offrira son concours ; il développera, par tous les moyens possibles, l'esprit d'association, le grand levier de l'activité humaine. Il n'agira

lui-même qu'en cas d'inaction absolue et dûment
tée de l'initiative privée ; encore devra-t-il lui
perpétuellement la porte ouverte, après lui
ré le chemin ; dans ce but, l'Etat n'exclura
concurrence de l'industrie libre ; il l'appel-
ntraire. Cette concurrence d'ailleurs, libre
oit être la règle générale pour tous les ser-
e économique dont l'Etat est obligé de se
n'y a d'exception à cette règle que celles
nécessitées par un monopole fiscal.
es ne rendent peut-être pas suffisamment
érence de l'Etat dans les institutions de
ssistance publique touche directement
, sinon comme mesure d'humanité,
mesure de police. Mais il semble
s de prévoyance ne touchent cet
e d'une manière plus indirecte et
peut cependant admettre, dans
l'intervention de l'Etat, à la con-
e point de sacrifices à la com-
part, il y a danger permanent
oit pas observée ; d'autre part,
es peuples voisins nous mon-
cette matière, est, non du
gérence de l'Etat, mais du
t de la mutualité. L'inter-
rès-réservée, et de nature
our lui céder la place.
ale de l'Etat
ant loin
t à

t
at
et
est
tive
Si
, c'est
ajours
arge à
de l'In-
péril de

décembre 1880,

manifestement des tendances envahissantes. Un vent de socialisme, d'autant plus dangereux qu'il requiert la complicité de la loi, semble avoir soufflé sur la France. Voyez agir l'Etat : il a déjà mis un doigt sur les chemins de fer, et on a été menacé de le voir étendre sur tous sa main toute-puissante : il semble regretter la liberté qui vient seulement d'être donnée à l'enseignement et tend à le faire rentrer sous sa dépendance absolue ; là où le contrôle paraissait suffisant, il y substitue la régie : hier, c'était la fabrication des monnaies ; aujourd'hui, c'est l'administration du Journal Officiel : peu de chose ; mais c'est la tendance qui nous inquiète ; il prend en main une foule d'entreprises qui ne concernent que des intérêts particuliers, telles que les entreprises d'amélioration agricole ; il subventionne de nouveaux théâtres ; il dote de plus en plus largement les manufactures nationales ; il multiplie les encouragements sous forme de primes ; il exonère la batellerie des droits de navigation ; il veut donner au peuple l'instruction gratuite et les délassements gratuits... tout cela sans souci des colossales proportions que prennent nos budgets, proportions telles, qu'un économiste justement en renom pouvait écrire ces jours-ci ces paroles sévères : « N'était notre exceptionnelle prospérité économique, « la France serait dans un gâchis financier sans « précédent, tellement on a pris l'habitude de voter « au hasard des crédits extraordinaires, de les accu- « muler, d'engager sur tous les points des dépenses « diverses, sans se préoccuper des ressources, en pre- « nant de l'argent à droite et à gauche, et en ajour-